



**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

**Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo**

**Gestión del desarrollo local. Estudio comparado del programa  
Leader en la Unión Europea y del Promata en Brasil**

Tesis Doctoral

Tesis de doctorado presentada a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid, para la obtención del título de Doctor por el Programa de Doctorado en Integración y Desarrollo Económico – Área de conocimiento: Economía Aplicada

Autora: Giovanilza Maria Pessôa de Oliveira

Director de tesis: Dr. Gustavo Matías Clavero

**Madrid, mayo de 2015**

*Que los caminos se abran a tu encuentro,  
que el sol brille sobre tu rostro,  
que la lluvia caiga suave sobre tus campos,  
(...) y que, hasta que volvamos a encontrarnos,  
Dios te tenga,  
en la palma de Su mano.  
(Poema irlandés)*

*A minha encantadora flor de alfazema!*

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Director de esta tesis, el Prof. Dr. Gustavo Matías Clavero, por la dedicación y tranquilidad con las que llevó a la conclusión de este trabajo. Agradezco a la Universidad Autónoma de Madrid, por la oportunidad de aprendizaje y desarrollo, guiada por el profesionalismo y la ética, tan bien representados por sus profesores. Agradezco en especial al profesor Donato Fernández Navarrete, por sus valiosas enseñanzas que sin duda marcaron una etapa importante de mi formación. Mi gratitud a los profesores Antonio Vázquez Barquero, María Jesús Vara de Miranda, Javier Alfonso Gil, José Manuel García de la Cruz, y Pablo Martín Urbano; además de Doña Rosario Beato, siempre disponible para guiarme.

La etapa de investigación de este proyecto jamás se habría realizado sin el apoyo del Programa de Becas Alban y de la Facultad de Olinda. En la etapa final, contamos con el apoyo de la Fundação Oswaldo Cruz, donde comienza mi carrera como servidora pública, en la cual reconozco el valioso apoyo de su Directoría de Planificación Estratégica, en las personas de Cláudia Turco, de Cláudia Menezes, y de la Dr<sup>a</sup> Roseli Monteiro, sin las cuales no habría podido completar este trabajo. En especial, agradezco a Pedro Braz, por la atenta lectura y preciosas contribuciones.

En España, estoy agradecida por la contribución de D. Luís Carazo, Jefe de Servicios de la Dirección de Sub-Estrategias para el Desarrollo Rural en la DGDR; además de la muy estimable colaboración de los GDR de Andalucía: José Jesús García (Alpujarra - Sierra Nevada), Jesús Orcaray y María Cabrilla (Medio Guadalquivir), José María Valdivia, María Dolores de Oya y Olga Martos (Sierra Mágina).

El éxito de la experiencia en Portugal nunca habría sido posible sin el apoyo de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, tan bien representada por los profesores del Programa de Doctorado en Descentralización y Políticas Locales: Pedro Hespanha (tutor), Fernando Ruivo, Roque Amaro, Carlos José Fortuna, y José Joaquim Diniz Reis. En Portugal, este trabajo ha contado con la valiosa contribución de Maria Adosinda Henriques (DRA- Beira Litoral); y de Maria do Rosario Serafim (IDRHa/ Rede Portuguesa LEADER); además de Regina Lopes (Federação Minha Terra). Agradezco también la muy estimable colaboración de las ADL de Trás-os-montes (CoraNe), Alentejo (Esdime) y Algarve (In

Loco), representadas, respectivamente, por Leonel Vaz, Isabel Benedito y David Marques, y Luís Ferreira y Antônio Vélez.

En Brasil, la investigación del PROMATA, contó con la colaboración de Lúcia Gurgel, Berta Maia, Roberto Salomão, Verónica Ribeiro, Maria Ângela Rodrigues y Maria do Socorro Soares; agradezco la contribución de Carlos Osorio (IADH/ PNUD). Este proyecto no se habría iniciado sin el apoyo de la Universidade Federal de Pernambuco, a través de su Pró-Reitora de Pós-Graduação, Prof<sup>a</sup> Maria de Fátima Militão. Mi gratitud se extiende al Prof. Dr. Francisco Ramos que ha ejercido como tutor en el Programa Alban/ UFPE. Mis sinceros agradecimientos a aquellos profesores que nunca me han faltado a la hora de ayudarme en la burocracia necesaria para las solicitudes de becas: Denise Dumke, Adiel Teixeira, José Lamartine, Walter Moraes, Marcos Feitosa y Hernando Flores.

No hay palabras que puedan decir lo mucho que agradezco por mi familia y amigos: Nilza, Teresa y Marieta, mis tres amores; Gertrudes, Giovana y Janôr, queridos hermanos; Amanda, Bruno y Jéssica, personificación linda de Dios; Marcília, Tertuliano, Rosa Maria y Renata, valiosos primos; Ana Beatriz y Maria Isabel, Daniela, Gilce, Francisco, Glaucia y Rodrigo, queridos amigos. Por fin, y no menos importante, mi reconocimiento a la Residencia Femenina Esclavas de María Inmaculada y al Lar Universitário das Irmãs Dorotéias, por la seguridad que me han dado en mi estancia fuera de Brasil.

## GLOSARIO DE SIGLAS

- ADENE: Agencia de Desarrollo del Nordeste de Brasil
- ADL: Asociación de Desarrollo Local
- AEIDL: Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local
- APP: Asociaciones Público-Privadas
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CAP: Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CGL: Comisión de Gestión Local
- CNI: Confederação Nacional da Indústria
- CODIPRO: Consejo Director del Programa
- CONDEPE/ FIDEM: Agencia Estadual de Planificación y Pesquisa de Pernambuco
- DAFO: Análisis del tipo Debilidad-Amenaza-Fortaleza-Oportunidad
- DGDR: Dirección General de Desarrollo Rural
- DLIS: Desarrollo Local Integrado y Sostenible
- EDL: Estrategia de Desarrollo Local
- FACEPE: Fundación de Apoyo a la Ciencia y Tecnología del Estado de Pernambuco
- FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
- FSE: Fondo Social Europeo
- FDA: Fondos de Desarrollo de Amazonía
- FDNE: Fondos de Desarrollo de Nordeste
- FUNTEP Fundo de Terras de Pernambuco
- GAL: Grupo de Acción Local
- IADH: Instituto de asesoría para el desarrollo humano
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- IDRHa: Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica
- IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INE: Instituto Nacional de Estadística

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPSS: Instituciones particulares de solidaridad social

LEADER: *Liaisons Entre Activités de Développement de l'Économie Rural*

LEADER +: Leader Plus

MA: Managing Authorities (Junta Directiva Leader)

MADRP: Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MENR: Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia

NSL: Núcleo de Desarrollo Local

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEL: Observatorio Europeo LEADER

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONG: Organizaciones no gubernamentales

OSCIP: Organización de Sociedad Civil de Interese Público

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAC: Política Agrícola Común (UE)

PAC: Programa de Aceleración del Crecimiento (Brasil)

PALOPS: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAM: Producción Agrícola Municipal

PDL: Plan de Desarrollo Local

PDNE: Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Nordeste

PIB: Producto Interno Bruto

PIC: Programa de Iniciativa Comunitaria

PIM: Plan de Inversión Municipal

PNDR: Política Nacional de Desarrollo Regional

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PO: Programas Operacionales

PROALCOOL: Programa Nacional del Alcohol

PRODER: Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales

PROMATA: Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona da Mata de Pernambuco

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

QCA: Cuadro Comunitario de Apoyo (Portugal)

RITS: Red de Informaciones para el Tercero Sector

SEBRAE: Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário

UE: Unión Europea

## SUMARIO

<b>RESUMEN .....</b>	<b>14</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN ....</b>	<b>18</b>
1.1 Introducción.....	18
1.2 El marco teórico: antecedentes y estado actual del tema.....	23
1.3 Justificación del modelo escogido para el análisis de los programas.....	34
1.4 Objetivos de la investigación.....	35
1.5 Hipótesis .....	36
1.6 Estructura de la tesis .....	37
<b>CAPÍTULO 2. LA TRILOGÍA DEL DESARROLLO Y LA EQUIDAD .....</b>	<b>39</b>
2.1 Introducción.....	39
2.2 Espacio y territorio .....	40
2.3 Composición, representatividad y actuación del partenariado .....	45
2.4 Estrategias para el desarrollo: la articulación entre las políticas de desarrollo y los programas para la promoción del desarrollo endógeno.....	46
2.5 La promoción de la equidad .....	61
<b>CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA LEADER DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>63</b>
3.1 Introducción.....	63
3.2 La metodología Leader.....	64
3.2.1 Enfoque territorial.....	64
3.2.2 Enfoque ascendente .....	67
3.2.3 Partenariado y GAL.....	70
3.2.5 Puesta en Red .....	74
3.2.6 Cooperación.....	76
3.2.7 Enfoque integrado y multisectorial.....	79
3.2.8 Gestión de proximidad.....	79
<b>CAPÍTULO 4. LA METODOLOGÍA LEADER: UN CASO DE ESTUDIO EN ESPAÑA Y PORTUGAL.....</b>	<b>81</b>
4.1 Introducción.....	81
4.2 Instituciones responsables por la puesta en marcha del Leader .....	82
4.2.1 Unión Europea.....	83
4.2.2 España.....	84
4.2.3 Portugal.....	88
4.3 Evaluación previa para aplicación del Leader en España y Portugal .....	92

4.4 Evaluación de la aplicación de la metodología Leader en la Unión Europea: un análisis empírico en España y Portugal .....	95
4.4.1 El caso de España .....	95
4.4.2 El caso de Portugal .....	109
4.4.3 Resumen de los casos de estudio en España y Portugal en el marco del Leader Plus (2005-2006) .....	120
4.5 Evaluación de la aplicación de la metodología Leader en la Unión Europea: un análisis documental en España y Portugal.....	121
4.5.1 Análisis de la evaluación intermedia de la iniciativa comunitaria Leader Plus de Andalucía (España).....	122
4.5.2 Actualización de la evaluación intermedia Leader en Portugal .....	131
4.5.3 Análisis de la repercusión del Leader: evaluación final de su aplicación .....	139
4.6 Conclusiones acerca de la aplicación de la metodología Leader.....	148
<b>CAPÍTULO 5. UNA PANORÁMICA SOBRE BRASIL: CONTEXTUALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA .....</b>	<b>150</b>
5.1 Introducción.....	150
5.2 Características geopolíticas de Brasil .....	151
5.3 Características económicas y sociales de Brasil.....	156
5.4 Los desafíos para la sostenibilidad en Brasil.....	162
<b>CAPÍTULO 6. DESARROLLO LOCAL EN BRASIL: UN CASO DE ESTUDIO EN EL PROMATA .....</b>	<b>169</b>
6.1 Introducción.....	169
6.2 Organización institucional del Promata.....	174
6.3 La metodología de ejecución.....	177
6.3.1 Mejora de servicios básicos.....	178
6.3.2 Apoyo a la diversificación económica.....	179
6.3.3 Gestión y protección ambientales.....	180
6.3.4 Acompañamiento, evaluación y aprendizaje .....	181
6.4 Dotación financiera del Promata .....	182
6.5 Criterios para la selección de proyectos .....	184
6.6 Evaluación previa para la elaboración del Proyecto Piloto del Promata.....	188
6.7 Los planes de inversión municipal .....	198
6.8 El caso de estudio en Brasil en el marco del Promata (2005 y 2007) .....	201
6.9 Análisis de la repercusión del Promata.....	203
6.8.1 Enfoque territorial.....	203
6.8.2 Enfoque ascendente .....	206
6.8.3 Partenariado y GAL.....	208

6.8.4 Innovación .....	210
6.8.5 Puesta en red, dinamización y cooperación.....	210
6.8.6 Enfoque integrado y multisectorial.....	211
6.8.7 Gestión de proximidad.....	212
6.9 El futuro del Promata.....	216
6.10 Conclusiones acerca de la aplicación del Promata .....	217
<b>CAPÍTULO 7. ESTUDIO COMPARADO: LEADER Y PROMATA – LICIONES PARA LA ELABORACIÓN DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>219</b>
7.1 Introducción.....	219
7.2 Estudio Comparado del Leader y del Promata basado en el análisis DAFO: debilidades y fortalezas.....	221
7.2.1 Enfoque territorial.....	223
7.2.2 Enfoque ascendente .....	227
7.2.3 Partenariado y grupos de acción local .....	231
7.2.4 Innovación .....	235
7.2.5 Enfoque integrado y multisectorial.....	236
7.2.6 Red, dinamización y cooperación.....	242
7.2.7 Gestión de proximidad.....	246
7.3 Estudio Comparado del Leader y del Promata basado en el análisis DAFO: oportunidades y amenazas.....	248
7.4 Conclusiones iniciales del estudio comparado del Leader y del Promata.....	266
<b>CAPÍTULO 8. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>268</b>
8.1 Consideraciones finales .....	268
8.2 Conclusiones .....	271
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>280</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>291</b>
Anexo A. Lecciones aprendidas del Promata.....	292
Anexo B. Conclusiones sobre las mejores estrategias de desarrollo local de Leader. ....	294
Anexo C. Mejores Estrategias de Desarrollo Local – Leader. ....	295
Anexo D. Resultados de la aplicación del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco (Brasil) – 2002 a 2010. ....	297

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Cronología de la política regional en la Unión Europea. ....	49
Tabla 2. Cronología de la política de desarrollo regional en Brasil. ....	56
Tabla 3. Ventajas y límites del enfoque clásico y del enfoque ascendente. ....	68
Tabla 4. Las aportaciones inmateriales de la cooperación transnacional en relación con las siete especificidades de Leader, el equipo del proyecto, las acciones locales y la población de los territorios asociados. ....	77
Tabla 5. Evaluación previa para aplicación de Leader en España y Portugal. Análisis DAFO a partir de los elementos comunes a España y Portugal. ....	92
Tabla 6 – Evolución de la aplicación del Leader en España. ....	95
Tabla 7 – Características de Andalucía en la aplicación del Leader (1991 – 2006). ....	96
Tabla 8 – Evolución de la aplicación del Leader en Portugal. ....	109
Tabla 9. Evidencia de aplicación de las especificidades del Método Leader+. ....	132
Tabla 10. Volumen financiero por actividades apoyadas (en millones de euros). ....	136
Tabla 11. Algunos indicadores demográficos y socioeconómicos en Brasil. ....	156
Tabla 12. Distribución poblacional. ....	157
Tabla 13. – Tasa media geométrica de incremento anual de la población del Territorio 10 del Promata y del estado de Pernambuco. ....	158
Tabla 14. Porcentaje de los sectores de la economía en el valor añadido a precios básicos en Brasil (2002- 2012). ....	159
Tabla 15. Evolución del Promata. ....	173
Tabla 16. Niveles de gestión del Promata. ....	175
Tabla 17. Distribución por fuentes de financiación y categorías de inversión (en miles de US\$). ....	183
Tabla 18. Variación porcentual entre la dotación inicial y la dotación final para la financiación de las categorías de acción del Promata. ....	183
Tabla 19. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata – amenazas y oportunidades. ....	189
Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata – debilidades y fortalezas. ....	190
Tabla 21. Indicadores demográficos y socioeconómicos de España, Portugal y Brasil. ....	220
Tabla 22. Análisis DAFO del Leader y el Promata: debilidades (D) y fortalezas (F) de la aplicación de los enfoques Leader en los dos programas. ....	222
Tabla 23. Análisis DAFO del Leader y Promata: Oportunidades (O) y Amenazas (A) en Unión Europea y Brasil, para la planificación de otras Estrategias de Desarrollo Local, ....	248

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 - Tipos de acciones involucradas en la aplicación del Leader+ en Andalucía .....	86
Cuadro 2. Tipos de acciones involucradas en las medidas para la aplicación del Leader Plus en el Alentejo Sudoeste .....	90
Cuadro 3. Aspectos aglutinantes para el desarrollo de los territorios andaluces.....	123
Cuadro 4. Etapas seguidas en el Diagnóstico Participativo Local para la elaboración de los Planes de Intervención Municipal en el Proyecto Piloto del Promata.....	200

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — GDR Alpujarra-Sierra Nevada.....	98
Gráfico 2. Composición del grupo de acción local GDR Alpujarra Sierra Nevada.....	98
Gráfico 3. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva del GAL GDR Medio Guadalquivir.....	102
Gráfico 4. Composición del GAL Medio Guadalquivir.....	102
Gráfico 5. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva y composición del grupo de acción local - GDR de Sierra Mágina.....	106
Gráfico 6. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — ADL CoraNe.....	111
Gráfico 7. Composición del grupo de acción local ADL CoraNe.....	112
Gráfico 8. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — ADL Esdime.....	115
Gráfico 9. Composición del grupo de acción local ADL Esdime.....	115
Gráfico 10. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva y composición del grupo de acción local ADL In loco.....	119
Gráfico 11. Presencia de las diferentes entidades en las juntas directivas de los GDR de Andalucía.....	125
Gráfico 12. Relevancia financiera (en euros) por las medidas del gasto público y total del cuadro financiero regional de Leader Plus.....	129
Gráfico 13. Tasa de urbanización.....	157
Gráfico 14. Participación de los estados en el PIB de Brasil (%). .....	160
Gráfico 15. Evolución poblacional en Brasil, España y Portugal (1980-2012). .....	221
Gráfico 16. Consumo mundial del agua.....	250
Gráfico 17. La pobreza multidimensional en el mundo.....	256
Gráfico 18. Desviación del Índice de Desarrollo Humano de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).....	257
Gráfico 19. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Educación de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010). .....	258

Gráfico 20. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Ingresos de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).....	259
Gráfico 21. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Esperanza de Vida de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).....	260
Gráfico 22. Asentamiento de trabajadores rurales en Brasil (2000-2013). ....	264
Gráfico 23. Comparación de la percepción de las Fortalezas identificadas en Leader y Promata, en relación a la aplicación de los enfoques Leader. ....	267
Gráfico 24. Comparación de la percepción de las oportunidades identificadas en Leader y Promata, para la aplicación de una nueva estrategia de desarrollo local.....	267

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estructura de la tesis. ....	38
Figura 2. Flujo de la concesión de ayudas comunitarias .....	48
Figura 3. Aspectos esenciales Leader.....	64
Figura 4. Capital territorial. ....	65
Figura 5. Supuestos básicos de la territorialización Leader. ....	67
Figura 6. Espiral del desarrollo ( <i>bottom-up</i> ). ....	70
Figura 7. Galaxia GAL. ....	71
Figura 8. Misiones del Observatorio Europeo Leader.....	75
Figura 9. Entidades u organismos que intervienen en el Leader Plus – España.....	83
Figura 10. Circuito financiero de los fondos comunitarios al beneficiario final (España).....	87
Figura 11. Zona de intervención de Alpujarra Sierra Nevada. ....	97
Figura 12. Zona de intervención Medio Guadalquivir. ....	100
Figura 13. Zona de intervención de Sierra Mágina. ....	105
Figura 14. Modelo evaluativo del PDL - ADR Sierra Mágina.....	108
Figura 15. Zona de intervención de CoraNe.....	110
Figura 16. Zona de intervención (Esdime). ....	114
Figura 17. Zona de intervención de In Loco. ....	118
Figura 18. Esquema explicativo de las debilidades detectadas en el diagnóstico del Programa Regional de Andalucía Leader Plus. ....	129
Figura 19. Macrorregiones geoeconómicas de Brasil. ....	152
Figura 20. Divisiones geográficas del estado de Pernambuco. ....	153
Figura 21. Zona da Mata de Pernambuco.....	155
Figura 22. Subprogramas del Promata. ....	177
Figura 23 - Territorio de aplicación del proyecto piloto del Promata.....	201

## RESUMEN

Hace casi un cuarto de siglo que la metodología Leader –*Liaisons Entre Activités de Développement de l'Economie Rural*, en francés– se puso en marcha en la Unión Europea. Sus aspectos esenciales son el enfoque territorial, el enfoque ascendente, el partenariado y los grupos de acción local, la innovación, el enfoque integrado y multisectorial, la puesta en red, la dinamización y la cooperación y la gestión de proximidad. El Leader, que empezó como una iniciativa comunitaria, desde 2007 pasó a integrar el cuarto eje de la política de desarrollo rural en la Unión Europea (UE).

El objetivo general de la presente tesis es arrojar luz sobre la transformación de las economías rurales a partir de los siguientes objetivos: 1) identificar los factores endógenos y exógenos de relieve en las actuales políticas de desarrollo local, principalmente los relacionados con la equidad y la trilogía estrategia, territorio y partenariado; 2) identificar como se establecen en sus territorios los programas Leader y Promata, buscando obtener una mayor comprensión de la práctica de estos; 3) realizar un estudio comparado, aplicado a los programas Leader y Promata, centrándose en los aspectos esenciales de la metodología Leader, buscando contribuir a la ampliación del panorama sobre las experiencias de desarrollo local endógeno.

Para la investigación de campo, en la Unión Europea han sido considerados los territorios menos desarrollados, y los grupos de desarrollo rural (España) y asociaciones de desarrollo local (Portugal) que participaron en por lo menos una de las dos primeras etapas de Leader. De manera que la investigación se ha llevado a cabo en la comunidad autónoma de Andalucía, en las provincias de Córdoba, Granada y Jaén, y en la región de Trás-Os-Montes, Alentejo y Algarve. En Brasil, la investigación incluye los cinco municipios del Territorio Piloto del Promata –Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém y Vicência– situados en la Zona da Mata Norte de Pernambuco.

A partir de la aplicación de los enfoques Leader para el análisis del Promata, seguido del estudio comparativo entre Leader y Promata, es posible inferir que la metodología Leader, fundamentada por la teoría del desarrollo endógeno, puede ser transferida a otras estrategias de desarrollo local (EDL) fuera de la Unión Europea.

El enfoque territorial presupone un espacio dinámico, menos vinculado a su estructura político-administrativa, y más identificado con las cuestiones socioculturales. En este contexto, no hay espacio para negar el pasado, ni tampoco para negar los cambios que construyen el futuro. Además, es necesario también percibir la elasticidad del elemento aglutinante, una vez que puede ser necesario elegir un tema fuerte transversal, en relación a un territorio ampliado.

También es posible confirmar la importancia del enfoque ascendente para fortalecer la EDL, por medio del empoderamiento de la comunidad y su efectiva participación en las soluciones para el desarrollo local. Se concluye que la participación de los diferentes actores locales efectivamente insertos en el contexto social y cultural es fundamental para crear una masa crítica para la aplicación de la EDL. Todavía faltan instrumentos que amplíen la capacidad de percepción de los impactos positivos en las zonas de intervención, principalmente en las que dispongan de mejor calidad de vida, antes de la acción de las estrategias de desarrollo.

En cuanto al enfoque integrado y multisectorial, en Leader es posible observar la fuerte integración vertical entre los distintos niveles de gobierno, favorecida por la estructura político-administrativa de la Unión Europea. Eso no sucede en Brasil, donde el potencial de intervención de las EDL se ve reducido porque estas no están conectadas de manera sistemática a las demás iniciativas.

Para el éxito de los proyectos apoyados, además de la presencia de un grupo de acción local (GAL) experimentado y fortalecido, es necesario tener en cuenta el estado de la cultura emprendedora local y el fomento del emprendimiento, por medio de una adecuada asistencia técnica y capacitación para la elaboración de planes de negocios, que deben preceder a las iniciativas.

Mientras que en las acciones de la UE en favor de la equidad se busca promover la igualdad de oportunidades para los grupos minoritarios, en Brasil se busca en primer lugar garantizar el acceso de la población económicamente desfavorecida a los servicios de asistencia básica. Por último, se observa que un menor nivel de educación y de institucionalización lleva a una mayor dificultad para realizar las acciones de acompañamiento y evaluación de las estrategias de desarrollo local.

## ABSTRACT

Almost a quarter century ago, the LEADER approach - *Liaisons Entre Activités de Développement de l'Economie Rural* - was launched in the European Union, based on nine main approaches: the area-based approach, bottom-up approach, Partnership approach and the Local Action Group, innovation, integrated and multi-sectoral approach, Networking and cooperation between areas, and Local financing. LEADER what started as a community initiative, since 2007 became part of the fourth axis of the rural development policy in the European Union (EU).

The aim of this study is to shed light on the transformation of rural economies, from the following claims: 1) Identify the endogenous and exogenous factors highlighted in the current local development policies, especially those related to equity and the trilogy strategy, territory and partnership; 2) identify how Leader and Promata are established in their territories, seeking to obtain a greater understanding of their practices; 3) make a comparative study between Leader and Promata, focusing on the essential aspects of Leader methodology, seeking to contribute to the expansion of the picture on the experiences of endogenous local development.

For field research in the European Union were considered less developed areas, and the Rural Development Groups (Spain) - Local Development Associations (Portugal) who attended at least one of the first two stages of LEADER . Thus, the survey was conducted in the region of Andalusia, in the provinces of *Córdoba*, *Granada* and *Jaén*; and in the region of *Trás-os-Montes*, *Alentejo* and *Algarve*. In Brazil, the search includes the five municipalities in the Territory Pilot PROMATA - *Aliança*, *Buenos Aires*, *Nazaré da Mata*, *Tracunhaém* and *Vicência* - located in the Zona da Mata Norte of Pernambuco.

Since the implementation of the LEADER approach to the analysis of PROMATA, followed by a comparative study between LEADER and PROMATA is possible to infer that the LEADER methodology, based on the theory of endogenous development, can be transferred to other Local Development Strategies (LDS) out of European Union.

The territorial approach requires a dynamic space, less tied to their political and administrative structure, and more identified with the socio-cultural issues. In this context, there is no room to deny the past, nor to deny the changes and develop the future. It is also necessary to realize the elasticity of the binder, as may be necessary to choose a strong transversal theme, for an extended area.

You can also confirm the importance of bottom-up approach to strengthen the LDS, through community empowerment and effective participation in local development solutions. We conclude that the participation of different local actors effectively inserted into the social and cultural context is essential to create a critical mass for both the implementation of the LDS. Still, we need tools that expand the capacity of perception of positive impacts in the areas of intervention, especially that which have better quality of life, before the action of the Development Strategies.

For the integrated and multisectoral approach in LEADER is possible to observe a strong vertical integration between different levels of government, favored by the political and administrative structure of the European Union. Not so in Brazil, where the EDL have reduced their ability to respond, because they are not connected in a systemic way to further initiatives.

For the success of the projects supported, and the presence of a Local Action Group (LAG) experienced and strengthened, it is necessary to take into account the state of the local business culture and fostering entrepreneurship through appropriate technical assistance and capacity building for development business plans, which must precede the initiatives.

While in EU actions in favor of equity it seeks to promote equal opportunities for minority groups in Brazil is sought primarily to ensure access of the economically disadvantaged population to basic care services. Finally, it is observed that a lower level of education and institutionalization leads the greater difficulty in performing follow-up actions and Local Development Strategies evaluation.

# CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

*En el centro del Valle del Almanzora se encuentra Púrchena. Déjate envolver por el poder de la naturaleza, y la transparencia de sus habitantes. Se sube a la cima del Monte Alcazaba, y se permita soñar. Encontrarás allí a la Virgen del Carmen. La misma patrona, señora de la ciudad de Recife, en Brasil, también protege a Púrchena. Además, la imagen majestuosa que fue elegida en Andalucía, como la representación de María, más femenina y exuberante, es brasileña. Fue un regalo de un sacerdote español que vivió allí. Sin lugar a dudas, el corazón de España late más fuerte en Púrchena.*

Giovanilza Pessôa, 2006

## 1.1 Introducción

El trabajo de investigación objeto de esta tesis doctoral pretende identificar las políticas de desarrollo local practicadas en la España y Portugal (Unión Europea) y en Pernambuco (Brasil), describiendo sus principales características, con el fin de demostrar el papel fundamental de la trilogía estrategia, territorio y partenariado en las políticas para el desarrollo local. La teoría del desarrollo local, de tipo endógeno, se presenta como marco teórico de análisis para el modelo de desarrollo que se utiliza en la filosofía *Leader –Liaisons Entre Activités de Developpement de l’Economie Rural–*, en la región de Andalucía (España) y Alentejo, Trás-Os-Montes y Algarve (Portugal). Como ejemplo en Brasil tomamos el modelo de desarrollo diseñado a partir del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona da Mata de Pernambuco (Promata).

La metodología *Leader* se puso en marcha en 1991, como una iniciativa comunitaria de la Unión Europea. Con ella se trató de contribuir, hasta 2006, de manera experimental en el desarrollo rural, basándose en un enfoque territorial integrado y participativo. Actualmente, cuando el desarrollo rural en la Unión Europea está experimentando grandes transformaciones

económicas y políticas, el Leader ha continuado y se ha consolidado como un elemento básico en los programas de desarrollo rural ejecutados en los estados miembros, si bien ha perdido su carácter experimental de los inicios y ha pasado a integrarse en las políticas de desarrollo de la Unión Europea, adoptando un enfoque horizontal. Así que cada programa contiene un eje Leader para financiar la aplicación de las estrategias de desarrollo de los grupos de acción local, los proyectos de cooperación entre ellos, la capacidad necesaria para la elaboración de Estrategias de desarrollo local, y para la construcción y promoción de la animación territorial.

Brasil, por su parte, puso en marcha en el año de 2003 el Promata, que ha sido diseñado según los moldes del I Plan Director de la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste, desarrollado por el economista brasileño Celso Furtado. La Secretaría de Planificación y Desarrollo Social del Gobierno de Pernambuco, en cooperación con los diversos órganos y entidades de la gestión directa e indirecta del gobierno, ha sido responsable de la gestión del programa, que fue subvencionado inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, posteriormente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Así, como el Leader, al igual que luego también el Promata, fue concebido como una metodología experimental, y actualmente se ha convertido en referencia para el Núcleo de Articulação e Fomento para o Desenvolvimento Sustentável na Zona da Mata de Pernambuco (NAF).

Este primer capítulo tiene como objetivo principal detallar los aspectos metodológicos empleados en el trabajo de investigación, además de esbozar su marco teórico. Este trabajo es resultado de dos etapas de investigación. La primera tuvo lugar mientras atendía a las actividades de suficiencia investigadora. La segunda comenzó a principio de 2013, cuando el Leader había perdido el carácter experimental y había pasado a efectivamente se integrar en las políticas de desarrollo en la Unión Europea. A continuación se presenta la metodología utilizada para la elaboración de este trabajo.

El desarrollo local ha sido elegido, por su posibilidad de contribuir en la búsqueda de nuevos métodos de acción, que lleven a la recuperación de los pueblos, como parcela productiva y en su riqueza socio-cultural, capaz de contribuir a la calidad de vida de una región. En este contexto, la doctoranda recurrió al Programa de Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid como ayuda para tratar de identificar, valorar y acometer los objetivos de esta tesis doctoral.

El primer período de investigación culminó con el trabajo presentado para el Diploma de Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma de Madrid, que lleva por título: *La gestión del desarrollo local integrado y sostenible por la metodología Leader*. Además, presentamos el artículo: *Elementos de comunicación en la gestión de los planes de desarrollo local – La participación ciudadana promovida por el Programa Leader* (PESSÔA DE OLIVEIRA, 2006) en las XIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Comunicación, en Zaragoza (España).

En esta etapa, la investigación bibliográfica ha sido desarrollada en dos fases: la primera presenta la teoría acerca del desarrollo económico de tipo endógeno y la segunda presenta la metodología Leader en la Unión Europea. El enfoque del desarrollo endógeno incluye autores clásicos de la economía, como François Perroux y Ragnar Nurkse; y en el caso más específico de la Unión Europea se presentan los trabajos de Vázquez Barquero y José Portela; también en relación a Europa ha sido muy estimable la lectura de artículos de Donato Fernández Navarrete para comprender la situación político-económica del bloque. Para entender y utilizar la metodología Leader desarrollada en la Unión Europea fueron consultados los principales documentos estratégicos elaborados por la Comisión Europea y por la Dirección General de Desarrollo Rural, en el marco de las tres primeras fases del Leader, así como también las memorias de actividades de los grupos de acción local (GAL).

La segunda fase, de investigación bibliográfica, coincide con la etapa de evaluación del Leader y del Promata. En esta etapa han sido abordados tres temas: el desarrollo económico en Brasil, el Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona da Mata de Pernambuco, y las evaluaciones de la aplicación del Leader en la Unión Europea como iniciativa comunitaria, y del Promata en el territorio donde se aplica en carácter piloto.

Para la metodología del desarrollo económico en Brasil, seguimos como guía los trabajos de Celso Furtado y Fernando Henrique Cardoso. Además de estos autores, consultamos a sus seguidores, en particular a los de la llamada Escuela de Furtado –Tânia Zapata, Campolina Diniz y Antônio Galvão– , cuyos trabajos han tenido lugar en importantes centros de investigación en Brasil, e incluso a otros centros de mayor repercusión en Latinoamérica, como es el caso de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Cepal).

Para conocer el Promata y el Leader fueron consultados, además de los principales documentos elaborados en el marco de sus aplicaciones, los realizados en el período de evaluación, cuando termina su carácter experimental; también los principales documentos estratégicos de la Comisión Europea y la Dirección General de Desarrollo Rural, en la evaluación del Leader y su preparación para integrar el cuarto eje de la política de desarrollo rural en la Unión Europea. Los estudios de este período posibilitaron una publicación, en Brasil, de tres artículos, titulados *Zona da Mata Norte: Caminhos agrídoces - Reflexão sobre as alternativas para o desenvolvimento sustentável na Zona da Mata Norte de Pernambuco* - (Pessôa de Oliveira, 2008); *Os programas de apoio ao desenvolvimento local como ferramentas geradoras de oportunidades para o empreendedorismo: um estudo de caso do Promata* (Pessôa de Oliveira y Silva, 2011); y 3) *Metodologia para o desenvolvimento local – Um estudo de caso no programa Leader da União Europeia* (Pessôa de Oliveira, 2012).

La metodología utilizada para la elaboración del modelo deriva, en primer lugar, del marco teórico que se pretende elaborar como resultado del análisis de la teoría del desarrollo endógeno y de los modelos teóricos abordados en Leader y Promata. El trabajo pretende demostrar la viabilidad del modelo y estudiar su adaptabilidad al caso específico del Leader aplicado en las regiones de Andalucía (España) y Trás-Os-Montes, Algarve y Alentejo (Portugal), para luego extender la misma tarea al caso del Promata desarrollado en Zona da Mata Norte de Pernambuco (Brasil).

En el ámbito de España llevamos a cabo en 2006 diversas entrevistas con Luís Carazo (Dirección Regional de Desarrollo Rural) y con los gestores y técnicos del programa de tres Grupos de Desarrollo Rural de la región de Andalucía: Jesús Orcaray Durán (GDR del Medio Guadalquivir – Posadas / Córdoba), José J. García Aragón (GDR de Alpujarra – Sierra Nevada – Órgiva / Granada) y Olga Martos (GDR de Sierra Mágina – Cambil / Jaén).

En territorio portugués, la investigación de campo la desarrollamos en un periodo de investigación, un período de seis meses, en la Universidade de Coimbra, bajo la tutoría de Pedro Hespanha y con la asistencia en la Faculdade de Economía de Coimbra a seminarios del programa de doctorado en Políticas Locales y Descentralización. Allí tuvimos la oportunidad de visitar las Asociaciones de Desarrollo Local Esdime (Alentejo) y CoraNe (Trás-Os-Montes), así como también de participar en el Seminário Nacional da Rede Portuguesa Leader Plus – Como disseminar a abordagem Leader, en la ciudad de Setúbal. En esa estancia en

Portugal también contribuyeron al trabajo Adosinda Henriques, de la Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral, y Maria do Rosario Serafim, presidenta de la Rede Portuguesa Leader.

En Pernambuco (Brasil), los primeros estudios de campo tuvieron lugar en la elaboración del anteproyecto de doctorado. La investigación se centró en los cinco municipios que integran el Territorio Piloto del programa –Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém y Vicência– con entrevistas a sus principales gestores, entre ellos, Roberto Salomão y Berta Maia. Posteriormente, en 2007, con ocasión de las primeras evaluaciones de impacto del Promata, contamos con la colaboración de Lúcia Gurgel, entonces Superintendente Técnica del Programa; además tuvimos la oportunidad de entrevistarnos con Carlos Osorio, especialista en desarrollo territorial del Instituto de Asesoría para el Desarrollo Humano (IADH) y consultor para Brasil y Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre 2009 y 2014 hemos consultado los principales documentos estratégicos elaborados por el BID y el Gobierno de Pernambuco para la evaluación del Promata.

Durante los estudios de doctorado en España, nos beneficiamos de una beca del Programa Alþan; y de otra de corta duración de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), específicamente para la investigación en Portugal. En Brasil, la investigación ha ido paralela con el desarrollo de nuestra actividad profesional, inicialmente como docente en la carrera de Administración de Empresas y posteriormente como analista de gestión en el Gobierno brasileño, por la Fundación Oswaldo Cruz.

En los tres países (España, Portugal y Brasil), hemos procurado analizar la estructura interna de funcionamiento de las asociaciones de desarrollo local y su inserción en redes de integración y animación. Los instrumentos escogidos para el análisis de las magnitudes económicas, presentados por los órganos de gestión de las dos iniciativas, son los Planes de Desarrollo Local, las auto-evaluaciones de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), los Planes de Inversión Municipal y el informe de evaluación final, en el ámbito del Promata, así como las actualizaciones de las evaluaciones intermedias y ex-post de Leader y Promata.

## **1.2 El marco teórico: antecedentes y estado actual del tema**

En este punto se analizan la evolución del concepto de crecimiento al concepto de desarrollo económico, pasando por la escuela de la Cepal, además de presentar las características del desarrollo local del tipo endógeno, y de las sostenibilidad y equidad.

### **1.2.1 Evolución de concepto del crecimiento al desarrollo económico**

Para los clásicos de la economía, como Harrod-Domar, la intervención del Estado era determinante para que el crecimiento económico. Relacionaban el incremento del capital, con el incremento de la producción. En un mercado de competencia perfecta, según la ley de Say, todo lo que se produce se vende. Entonces, cuanto mayor es la población, mayor es la capacidad para el consumo y el ahorro, y por ende el aumento de la producción.

Pero en la práctica, el crecimiento indefinido de la población podría conducir al colapso de su economía, ya que activaría el dispositivo de la ley de los rendimientos decrecientes, lo que llevaría a un retorno del capital cada vez más pequeño. Para la escuela clásica, la intervención del Estado es así fundamental para evitar este colapso o el aventurado por Malthus al observar una tendencia geométrica en la población y otra solo aritmética en los recursos necesarios para alimentarla.

Por su vez, el modelo neoclásico de crecimiento endógeno, que tiene como representantes Solow-Swan, entre otros, apunta para una convergencia a largo plazo entre los países. Sin, que para esto, se haga necesaria la intervención del estado. Todavía, el mismo modelo indica que este crecimiento solamente será posible, si existiesen mejoras tecnológicas, capaces de evitar los rendimientos decrecientes del capital. Pero estas, no están incluidas en el modelo endógeno, o por lo menos en como este se diseñó al principio.

Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), una Europa dividida y amenazada en su libertad y capacidad de suplir las necesidades básicas de su gente daba el primer paso en dirección hacia la constitución de la Unión Europea. En ese momento se traza una relación directa entre la solidaridad y la seguridad, no solamente para Europa, sino para todo el mundo occidental. Entonces el presidente Harry Truman, en lo que Bustelo llama el “primer

programa estadounidense de ayuda al desarrollo”<sup>1</sup>, propone la implantación de un programa para lograr que los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial fueran colocados en favor de la mejora y el crecimiento de las regiones subdesarrolladas.

A partir de entonces se extiende la conciencia de que las teorías del crecimiento elaboradas a lo largo del último siglo, dentro de las corrientes de pensamiento clásicas y neoclásicas, no son capaces de explicar la divergencia entre las economías de los países y tampoco de apuntar una salida para aquellas economías que no consiguen despegar. De hecho, algunos de los países en vías de desarrollo han seguido por mucho tiempo las orientaciones de las instituciones financieras internacionales basadas en el ahorro y en la inversión, sin que todavía presentasen resultados positivos en sus economías, y menos aún en la calidad de vida de su población.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se constituyó como el primer centro de referencia en la teoría del desarrollo desde el Tercer Mundo. La teoría cepalina sobre el desarrollo tuvo inicio en 1949, con la publicación del informe *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, por Raúl Prebisch, entonces presidente del Banco Central de Argentina. En el informe, Prebisch, al criticar la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo, apuntó que bajo esta lógica América Latina produciría alimentos y materias primas para la exportación, mientras que importaría productos manufacturados (de los países con mayor nivel de industrialización), lo que no le aportaría ningún beneficio, contrariando así la teoría ricardiana y poniendo base para la dialéctica centro-periferia.

Para Prebisch y sus seguidores, entre ellos el economista brasileño Celso Furtado,

los frutos del progreso técnico se transferían de la periferia para el centro por dos conjuntos de razones. En primer lugar, la fuerza político-organizativa de trabajadores y empresarios del centro impedía que el aumento de productividad se trasladase a unos menores precios de las manufacturas exportadas, lo que ejercía un freno a la difusión del progreso técnico a escala internacional. En segundo término, el aumento del precio de las manufacturas importadas y la caída de los precios agrícolas en la periferia, junto con la peculiar estructura social de ésta, hacían con que no se registrase en los países periféricos un aumento equivalente de la productividad laboral, lo que frenaba el ahorro y suponía una menor capacidad de acumulación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Bustelo (1999), p. 109.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 193.

Para Celso Furtado (2003), la raíz del problema radicaría en que las economías que han tenido la oportunidad de desarrollar su industria antes que las del Tercer Mundo (como se identificaba entonces a los países de base económica agrícola) adoptaran un capitalismo industrial depredador. Sobre ese Tercer Mundo, Milton Santos (2007) argumenta que bajo la excusa de que para desarrollar los países tendrían que seguir los pasos del primer mundo, se impondría la internacionalización del capital y los nuevos patrones de consumo. Como señala Santos “a fim de realizar com sucesso a aventura da dominação econômica que de fato o planejamento representa, tinha-se, antes de tudo, que inventar o Terceiro Mundo”<sup>3</sup>.

Por lo que se puede inferir, el subdesarrollo y la pobreza han sido estratégicamente planificados. Así que la teoría de la dependencia argumenta que la economía mundial se organizó en una dualidad centro-periferia, donde los centros industriales se localizan en los denominados países desarrollados, mientras que la periferia se ha instalado en los llamados países en vías de desarrollo, en el que se había proporcionado la materia prima para la industrialización.

La industrialización en América Latina se inició en los años 30 del siglo pasado, durante el período de la depresión en los mercados internacionales, cuando se optó por un desarrollo impulsado por una política industrial que privilegió la financiación de las instalaciones para la producción de mercancías, para la sustitución de importaciones. Para Furtado (2003) la industrialización se produce a través de la asimilación de una tecnología, que es el resultado de un proceso histórico propio de los países desarrollados. Esta situación conduce a la generación de un excedente de mano de obra, además de un costo ecológico. De hecho, para Furtado

o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. (...) Sabe-se agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista<sup>4</sup>.

Según Furtado, la dialéctica centro-periferia denuncia la coexistencia de un modo de producción capitalista, con otros modos de producción no capitalista, como de la agricultura

---

<sup>3</sup> Santos (2007), p. 15.

<sup>4</sup> Furtado (1996), p. 88.

artesanal de subsistencia. Mientras que en la producción capitalista prevalecen bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro, en la producción no capitalista prevalecen bienes y servicios de bajo valor añadido, con demanda internacional, pero que genera beneficios en frecuencia y nivel para los cuales la periferia no tiene capacidad de absorber en su totalidad, así como también los costes originados por la aplicación de una tecnología diseñada para el espacio capitalista, estableciéndose así el principio de la dependencia. Para Furtado,

o excedente criado no setor capitalista depende fundamentalmente das condições de vida no setor não-capitalista. Da mesma forma, essas condições de vida refletem o grau de acesso à terra e ao crédito, que dependem em boa medida do setor capitalista<sup>5</sup>.

Desde Europa, Sampedro (SAMPEDRO y BERZOSA, 1996) a principios de los años 1972, presentó su libro “conciencia del subdesarrollo”, donde puso en evidencia lo que ya decía Furtado, que el “subdesarrollo no es, respecto al desarrollo, una etapa en el camino hacia ésta, sino una consecuencia, y creada además por él”<sup>6</sup>. Además de apuntar la desigualdad económica, como la fuente que genera una gran injusticia, además de determinar que “un porcentaje importante de la población mundial pase hambre, se encuentre mal nutrida, y en definitiva padezca carencias y enormes privaciones”<sup>7</sup>.

Si una economía no puede deshacerse del comercio internacional, que se aprovecha de forma sistemática de la degradación de los términos del intercambio de los productos primarios generados por una periferia agrícola, entonces se verá descapitalizada constantemente, y no será capaz de desarrollarse. Bustelo, al hacer referencia a Baran, señaló que

la única forma que tenían los países capitalistas periféricos de salir del subdesarrollo era mediante la revolución anticapitalista (la construcción del socialismo) y la ruptura con el mercado capitalista mundial (lo que luego se llamaría la desconexión)<sup>8</sup>.

Por otra parte, la confusión entre los términos desarrollo y sistema capitalista fue identificada por Fernando Henrique Cardoso en la idea que motiva el error de considerar posible que un país en desarrollo recorra el mismo camino de los países desarrollados. Este hecho nunca se produce, simplemente porque las condiciones históricas serán diferentes. Para Cardoso y

---

<sup>5</sup> Furtado (2000), p. 219.

<sup>6</sup> SAMPEDRO & BERZOSA (1996), p. 20.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>8</sup> Bustelo (1999), p. 206.

Faletto (2002), la industrialización sostenida de los países de desarrollo tardío es posible, pero no sin generar distorsiones económicas y sociales, ya que

en un caso se estaba creando el mercado mundial paralelamente al desarrollo gracias a la acción de la denominada a veces *bourgeoisie conquérante*, y en el otro se intenta el desarrollo cuando ya existen relaciones de mercado, de índole capitalista, entre ambos grupos de países y cuando el mercado mundial se presenta dividido entre el mundo capitalista y el socialista<sup>9</sup>.

Dado que los países subdesarrollados no eran compatibles con las dimensiones de mercado para la utilización de las técnicas modernas de producción, un proyecto industrial por sí solo no sería capaz de crear su propia demanda. Furtado (2000) advierte que sería necesario no un proyecto, sino todo un conjunto de proyectos complementarios, para romper lo círculo vicioso de la pobreza. La acción para tratar de romper la inercia del mercado sería posible solo gracias a la intervención del Estado en el plano económico, en el que el crecimiento de la industrialización no se limitaría exclusivamente a la industria, sino también a una expansión equilibrada para todos los sectores.

Nurkse (1957) sostiene que la mejor manera de superar las dificultades impuestas por el mercado sería incrementar el poder adquisitivo de la población de los países subdesarrollados a través de un crecimiento equilibrado, y la inversión privada una manera de obtener el capital necesario para ello. Pero no siempre es posible para la población de los países en desarrollo competir con los mayores ingresos de los países desarrollados. La solución sería adoptar una estrategia de alto impacto, en la que el gobierno pondría en práctica a la vez los programas de inversión para la industria, la agricultura y los servicios, suficientes como para romper el círculo vicioso de la pobreza.

El economista sueco Gunnar Myrdal, ya en 1956, es apuntado como una referencia del concepto de estado de bienestar, defendía la “idea de que era necesario promover cambios políticos que mejorasen los indicadores sociales”<sup>10</sup>. El conjunto de su obra, en el que destaca su trabajo sobre la interdependencia de los fenómenos económicos, sociales e institucionales, le garantizó el premio nobel de economía de 1975.

El Informe Brundtland (1987) pasa a definir el desarrollo sostenible como aquello “que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones

---

<sup>9</sup> Cardoso y Faletto (2002), p. 33.

<sup>10</sup> Bustelo (1999), p.119.

futuras para satisfacer las propias necesidades”<sup>11</sup>, donde es necesario entender por necesidades, como las llama Ramón Tamames, aquellas que conciernen a las poblaciones más desasistidas, bien como las limitaciones inexcusables para no vulnerar el medio ambiente.

Según Vázquez Barquero,

la conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, regiones y ciudades tienen que dar solución a nuevos problemas, a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones económicas y regionales<sup>12</sup>.

### 1.2.2 El desarrollo local del tipo endógeno

Vázquez Barquero (1999) señala que, como reacción a la insatisfacción generada por el agotamiento del modelo de desarrollo desde el exterior, común en los años 60 y 70, surgió la teoría del desarrollo territorial. Como señala Buarque, el desarrollo local puede ser conceptualizado como “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”<sup>13</sup>. Es algo que se construye a partir de un territorio lleno de dinámica social, que se extiende más allá de los límites de las definiciones político-administrativas del municipio, lo que da flexibilidad a su configuración.

El concepto de desarrollo endógeno vino de la convergencia de dos corrientes: una primera, más teórica, que buscaba a partir de un paradigma basado en el territorio, considerar los efectos de las acciones públicas en el desarrollo de los pueblos y de las regiones menos favorecidas, y una segunda más empírica, que buscaba interpretar los procesos de desarrollo, a partir de sus particularidades. En esta última, toma fuerza la teoría del desarrollo local.

Vázquez Barquero destaca que

el desarrollo endógeno es un proceso territorial y no funcional, que se apoya metodológicamente en el estudio de casos y que considera que las políticas de desarrollo son más eficientes cuando realizadas por los actores locales<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> CMMAD (1992), p. 6.

<sup>12</sup> Vázquez Barquero (2005), p. 23.

<sup>13</sup> Buarque (2004), p. 13.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 26.

En este contexto se inserta el modelo de intervención del Leader y del Promata, que han sido diseñados para contribuir con el desarrollo rural, basándose en un enfoque territorial y participativo.

Para desarrollar el carácter endógeno del territorio, el potencial local es identificado como parte de una matriz de insumo-producto nacional, creciendo en importancia a medida que los territorios se convierten en actores tan activos como los estados nacionales a los que pertenecen. El desarrollo local no debe confundirse con el movimiento económico generado por las inversiones de capital extranjero, cuyos beneficios no se traducen en cambios reales en la organización social. Como señala Tania Zapata, el desarrollo local es un proceso orgánico, participativo y no estandarizado; todo ello plantea actitudes creativas e innovadoras y un espíritu emprendedor; el proceso “busca contribuir para una nova forma de gestão pública, a partir dos municípios/microrregiões, pela presença da nova figura do gestor social”<sup>15</sup>.

Boisier (2005) vincula el crecimiento local, pero no necesariamente el desarrollo, a la globalización, a partir de la cual este asume un carácter cada vez más exógeno, debido al carácter externo de quienes toman las decisiones. Así, el territorio desempeña en la globalización, un papel cada vez más importante. La globalización así estimularía el “surgimiento de procesos de crecimiento local, lo que no significa que estimule también procesos de desarrollo local”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Zapata *et al.* (2001), p. 116.

<sup>16</sup> Boisier (2005), p. 55.

### 1.2.3 La sostenibilidad y las personas en el centro del desarrollo

En el año de 1957, Ragnar Nurkse (1957), ha identificado un “ciclo vicioso de la pobreza”, que inhibirían los efectos esperados de un proceso de modernización basado en el crecimiento económico, a ejemplo de la baja renta por habitante, la insuficiencia de capital y la baja productividad. Esto no implica decir que el sistema que lleve necesariamente al perjuicio financiero de producción. Lo que se retrata es un ciclo vicioso, donde en algún punto, se presenta una fuga de los lucros de la producción, hacía el sitio de origen del capital. El hilo que limita el sistema puede tener una acción nacional intencional, o incluso una acción transnacional, decurrente de la aplicación del capital extranjero en el país en cuestión.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) también ha evidenciado el establecimiento de un círculo vicioso de la pobreza, cuando los que están en desventaja no son capaces de salir de esta condición, sin recibir un impulso, ya sea técnica o económicamente, o preferiblemente ambos, a fin de retirarlo de la situación crítica, y al mismo tiempo dotarlo de herramientas para construir su propio camino futuro. Sin lugar a dudas, estudios presentados en el Informe sobre el Desarrollo Mundial *Mente, sociedad y conducta* (World Bank Group, 2015) muestran que la pobreza no es solo la falta de recursos materiales, sino que también incluye el contexto en que se toman las decisiones.

La evidencia empírica sugiere que la pobreza puede debilitar la capacidad de las personas para aspirar a mejoras y aprovechar las oportunidades que se presentan. Hay tres maneras de asegurar que las personas que viven en la pobreza tengan capacidad cognitiva para tomar las mejores decisiones por sí mismas: 1) simplificar los procedimientos de acceso a los servicios y beneficios; 2) ampliar los criterios utilizados para la focalización de la asistencia social; 3) acciones políticas para garantizar la existencia de instrumentos de lucha contra la pobreza, tales como transferencias de renta o la provisión de infraestructura, que también pueden generar impactos positivos.

Para esta óptica, se pone relieve en el papel de las instituciones, por medio de los instrumentos políticos para promoción de la equidad y de la cultura hacia el desarrollo. De hecho, Vázquez Barquero ya señalaba que

los procesos de desarrollo endógeno se producen, asimismo, cuando las instituciones y mecanismos de regulación, que caracterizan a cada territorio, estimulan la utilización eficiente de los recursos propios. La forma como se organiza la producción, los contratos y los mecanismos que gobiernan los acuerdos, los códigos de conducta de la población, las estructuras familiares y sociales y la cultura condicionan los procesos de desarrollo. (...) De esta manera, el concepto de desarrollo endógeno concede un papel central a las empresas y organizaciones, así como a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural<sup>17</sup>.

En 1972 es publicado con el nombre de *Los Límites del Crecimiento* un informe para el Club de Roma, elaborado por Meadows *et al.* (1972), donde se expone la importancia de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones; eso cuando aún no se tiene construido el concepto de desarrollo sostenible. Sin embargo la relación entre la equidad, la sostenibilidad y el desarrollo mundial se presentó en 1975, con el *Informe Dag Hammarskjöld*, que causó gran impacto al denunciar que la Tierra ya no podía soportar la escasez de recursos como alimentos y energía, necesarios para satisfacer las demandas de vivienda, salud y educación de la humanidad. El informe también criticó la construcción de indicadores de la miseria, en medio de la escalada hacia el crecimiento mundial, al señalar que

Development of every man and woman and not just the growth of things, which are merely means. Development geared to the satisfaction of needs beginning with the basic needs of the poor who constitute the world's majority; at the same time, development to ensure the humanization of man by the satisfaction of his needs for expression, creativity, conviviality, and for deciding his own destiny<sup>18</sup>.

En este sentido, tiene inicio la valoración de las iniciativas locales, para lograr una mayor eficiencia y rapidez de reacción ante los desafíos del mundo moderno, cuando entonces comenzó a cambiar el enfoque de crecimiento económico por el de desarrollo continuo y sostenible. Esto condujo a varios intentos de conciliar producción y sostenibilidad. Entre estos se pueden mencionar la Conferencia de Estocolmo (1972), el Informe del Club de Roma (1972), el *Informe Brundtland - Nuestro Futuro Común* (1987), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro (1992),

---

<sup>17</sup> Vázquez Barquero (2005), pp. 143-144.

<sup>18</sup> Dag Hammarskjöld Foundation (1975), p. 07.

Declaración de Cork (1996), el Protocolo de Kioto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1998), la Cumbre de Johannesburgo (2002), y la Río + 20 (2012).

A lo largo de los últimos veinticinco años, el mundo ha pasado por profundos cambios en el su sistema geopolítico y socioeconómico, entre los cuales se pone en relieve en el continente europeo la constitución de la Unión Europea y su posterior alargamiento hacia Este, la entrada en vigor del acuerdo de Schengen y del euro; y en América del Sur el inicio del Mercosur. El mundo también se ha enfrentado a una gran recesión mundial, que tuvo inicio en el año de 2008 y todavía aún tiene sus reflejos. Mientras tanto, nunca la población mundial estuvo tan pendiente de los cambios climáticos y de las acciones para mitigar sus efectos.

La Unión Europea, en particular, reconoce la necesidad de se actualizar en relación con los nuevos retos. Para Donato Fernández (2007, 2014), la Unión Europea se dirige hacia un salto cualitativo rumbo al desarrollo sostenible, en el que la protección ambiental es una competencia compartida entre la Comisión Europea y los estados miembros, y sometida al principio de subsidiaridad.

Un nuevo método para inducir el desarrollo local de una manera sostenible, denominado Desarrollo Local Integrado y Sostenible (DLIS), surgió en la Agenda 21, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro (Brasil), de acuerdo con Krutman (2004). El DLIS es definido como siendo un

processo de promoção do desenvolvimento através de parcerias entre Estado e sociedade, no qual ocorrem ações multissetoriais integradas, convergentes numa dada localidade, segundo uma metodologia que prevê, no mínimo: capacitação para a gestão; diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento ao empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa<sup>19</sup>.

Aquella Cumbre para la Tierra de 1992 fue una etapa decisiva en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones de medio ambiente y desarrollo. En ella se definió que el desarrollo sostenible estaba basado en tres grandes pilares –económico, social y medioambiental– y se concluye que el desarrollo será sostenible si se logra el equilibrio entre

---

<sup>19</sup> SECS (1999), p. 04.

los distintos factores que influyen en la calidad de vida. Sachs (2002) va más allá al afirmar que el desarrollo sostenible debe incluir ocho criterios de sostenibilidad:

- **Social.** Una distribución equitativa del ingreso, el logro de un nivel razonable de homogeneidad social, el pleno empleo, buena calidad de vida e igualdad de acceso a recursos y servicios sociales.
- **Cultural.** Equilibrio entre el respeto a la tradición y la innovación; capacidad para el desarrollo autónomo de un proyecto nacional integrado y endógeno, y autoconfianza en combinación con apertura al mundo.
- **Ecológico.** Limitar el uso de recursos no renovables y preservar la naturaleza del capital potencial de producir recursos renovables.
- **Ambiental.** Respetar y fomentar la capacidad de autodepuración de los ecosistemas naturales.
- **Territorial.** Medio urbano y rural equilibrado, mejora del entorno urbano, superación de las disparidades entre las regiones, sustitución de estrategias de desarrollo ambientalmente no seguras y ecológicamente frágiles, por conservación de la biodiversidad a través del eco-desarrollo.
- **Económico.** Seguridad alimentaria, desarrollo económico intersectorial equilibrado, capacidad de modernización continua de las herramientas de producción, nivel razonable de autonomía en la investigación científica y tecnológica, y la inserción soberana en la economía internacional.
- **Política nacional.** Democracia definida en términos de aportación universal de los derechos humanos al desarrollo, capacidad del Estado para implementar el proyecto nacional en colaboración con todos los empresarios, y nivel razonable de cohesión social.
- **Política internacional.** Sistema de prevención eficaz de guerras en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para garantizar la paz y promover la cooperación internacional; sistema eficaz de cooperación científica y tecnológica internacional, y eliminación parcial del carácter de *commodity* de la ciencia y tecnología; control institucional efectivo de la aplicación del principio de precaución en la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales; prevención del cambio global negativo; protección de la diversidad biológica y cultural, y gestión del patrimonio global como la herencia común de la humanidad.

### 1.3 Justificación del modelo escogido para el análisis de los programas

Para la investigación de campo, en la Unión Europea han sido considerados los territorios que estuvieron encuadrados como Objetivo 1, o menos desarrollados, a principios del Programa Leader<sup>20</sup>. En cuanto a la elección de los Grupos de Desarrollo Rural (España) y las Asociaciones de Desarrollo Local (Portugal), se eligió los que ya habían participado en por lo menos una de las dos primeras etapas del Leader, para que se aprovechara el conocimiento acerca de la aplicación de la metodología Leader. El elegido para el análisis del Leader es aquello en que ha actuado como un Programa de Iniciativa Comunitaria, o sea entre 1991 y 2006. Sin embargo, el periodo de los casos de estudios comprende los dos últimos años de aplicación del Leader Plus, lo que incluye el contacto con las instituciones de España entre 2005 y 2006, y con las instituciones de Portugal en 2006; en relación al Promata, hubo un contacto previo por ocasión del ante-proyecto de este estudio en el año de 2005 y otro posterior en el año de 2006.

En España, los GDR que han contestado positivamente en participar de este estudio se ubicaban en la región andaluza, que se destaca por ser la comunidad autónoma con mayor población, con cerca de 8,4 millones de personas en 2014<sup>21</sup>, está dentro del objetivo de convergencia. El Leader ha alcanzado a 376 municipios y al 20% de la población total de región andaluza. En Portugal, 53 Asociaciones de Desarrollo Local, que integran la Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local Minha Terra, representan en su conjunto más de 90% del territorio nacional, atendiendo a cerca de 4 millones de habitantes<sup>22</sup>, o sea 38% de la población del país.

---

<sup>20</sup> La Política de Desarrollo Regional, para el período 1993-1999, por ocasión del Leader I, comprende seis objetivos: Objetivo 1: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, proporcionándoles la infraestructura básica que necesitan. De estas áreas geográficas serán elegibles para el Objetivo 1 aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE. Objetivo 2: Reconversión económica y social de regiones industriales en declive y la adaptación rural al cambio estructural. Objetivo 3: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y de los sistemas de educación, de formación y de empleo de las regiones no incluidas en el objetivo 1. Objetivo 4: Adaptación a las mutaciones industriales. Objetivo 5a: Fomentar el ajuste de los sectores agrícolas y pesquero. Objetivo 5b: Adaptar las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las zonas rurales. Objetivo 6: Regiones con escasa densidad demográfica.

<sup>21</sup> Véase <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/blog/2014/05/la-poblacion-de-andalucia-en-2014-8-392-635-de-habitantes/>

<sup>22</sup> Véase < [www.minhaterra.pt/](http://www.minhaterra.pt/)>

En Brasil, la investigación incluye los cinco municipios del Territorio Piloto del Promata –Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém y Vicência– situados en la Zona da Mata Norte, una región que constituye la cuna de la formación socio-económico del Estado de Pernambuco.

La investigación de campo, en el periodo de aplicación del Leader Plus, ha permitido una aproximación de la investigadora de las zonas de intervención de los programas Leader y Promata, de manera a permitir una mayor comprensión en relación a cómo están estructurados los dos programas a nivel local, principalmente en relación con su configuración, autonomía y representatividad, así como las normas para la elección de proyectos para subvenciones.

Esta vivencia ha sido fundamental para percibir posteriormente las consideraciones presentadas, por el conjunto de expertos, en las evaluaciones finales oficiales de los dos programas. Sin embargo, por su riqueza de informaciones, las evaluaciones *expos* han sido consideradas para la realización del estudio comparado, entre el Leader y el Promata. La metodología elegida para este fin ha sido análisis comparativo en los territorios de estudio, centrándose en la aplicación de los aspectos esenciales de la metodología Leader, para la identificación de sus debilidades y fortalezas, y en el entorno donde se aplican Leader y Promata, para la identificación de las oportunidades y amenazas a la planificación de otras estrategias de desarrollo local, a la luz de la experiencia de Leader.

## **1.4 Objetivos de la investigación**

Esta tesis doctoral ha tenido como finalidad estudiar los siguientes aspectos:

- La teoría del desarrollo endógeno de tipo local, integrado y sostenible, que trata de demostrar los límites de las teorías económicas tradicionales y valora las experiencias del territorio, la integración entre pueblos y la sostenibilidad de los recursos naturales, así como la mayor calidad de vida de la población.
- El modelo promocionado en la UE por la metodología Leader para el diseño del desarrollo rural de la Unión Europea y sus efectos. Para ello, centramos el análisis en los aspectos esenciales de Leader: enfoque territorial, dinamización, enfoque

ascendente, partenariado y GAL, innovación, enfoque integrado y multisectorial, y gestión de proximidad, red y cooperación.

- El desarrollo local en Brasil, tal como ocurre en la metodología del Promata y aplicado al diseño del desarrollo rural de Pernambuco y sus efectos. Para ello, analizamos cómo se estructuran los Planes de Inversión Municipal (PIM) y el partenariado, al ejecutar los subprogramas para la mejora de servicios básicos, el apoyo a la diversificación económica y la gestión y protección ambiental.

El objetivo general de esta tesis doctoral es arrojar luz sobre la transformación de las economías rurales a partir de los siguientes propósitos:

- Identificar los factores endógenos y exógenos de relieve en las actuales políticas de desarrollo local, principalmente los relacionados con la equidad y la trilogía estrategia, territorio y partenariado.
- Identificar como se establecen en sus territorios los programas Leader y Promata, buscando obtener una mayor comprensión de la práctica de estos.
- Realizar un estudio comparado, aplicado a los programas Leader y Promata, centrándose en los aspectos esenciales de la metodología Leader, buscando contribuir a la ampliación del panorama sobre las experiencias de desarrollo local endógeno.

## 1.5 Hipótesis

Las hipótesis a corroborar son:

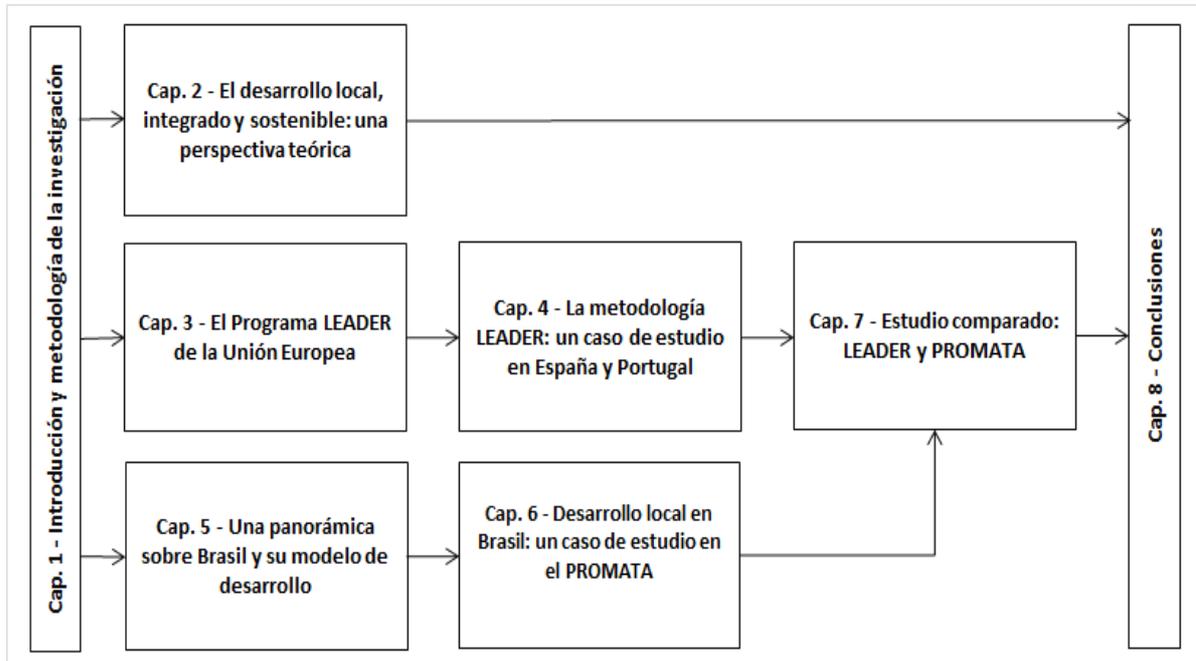
1. Si los enfoques de la metodología Leader aplicados en la Unión Europea pueden ser transferidos a las estrategias de desarrollo local de Brasil, tales como el Promata, en la Zona da Mata Norte de Pernambuco.
2. Si, para aumentar su potencial de intervención, las estrategias de desarrollo local necesitan estar conectadas de manera sistémica y favorecida por el enfoque ascendente.
3. Si para ampliar la capacidad de intervención del plan de desarrollo local, antes es necesario reforzar la identidad del territorio, y el sentido de pertenencia de su población.

4. Si los proyectos de intervención promovidos o apoyados por los grupos de acción local deben estar en consonancia con las características socio-económicas del territorio.
5. Si la percepción del impacto de las intervenciones de una estrategia de desarrollo local tiene correlación con las acciones para promover la integración, dinamización y cooperación, del partenariado.
6. Si la innovación sigue siendo un punto a ser fortalecidos en las estrategias de desarrollo local.

## **1.6 Estructura de la tesis**

La tesis doctoral se estructura en siete capítulos y unas conclusiones (figura 1). El primer capítulo detalla los aspectos metodológicos de la investigación; el segundo, trata de identificar las perspectivas teóricas del desarrollo sostenible de aplicación local, de tipo endógeno y basado en la trilogía estrategia, territorio y partenariado; el tercer capítulo presenta la metodología del programa Leader de la Unión Europea; la aplicación de la metodología Leader en España y Portugal se estudia en el cuarto capítulo; mientras que el quinto capítulo presenta una panorámica de Brasil, su organización política y modelo de desarrollo; la estructura teórica y la aplicación del Promata en el sexto; y el séptimo capítulo presenta un estudio comparado entre ambos programas, para terminar con las conclusiones obtenidas a partir de dicha comparación.

Figura 1. Estructura de la tesis.



Fuente: Elaboración propia (2007).

## CAPÍTULO 2. LA TRILOGÍA DEL DESARROLLO Y LA EQUIDAD

*La idea de desarrollo económico es sencillamente un mito. Gracias a ella ha sido posible desviar las atenciones de la tarea básica de identificar las necesidades fundamentales de la colectividad y de las posibilidades que abre al hombre el avance de la ciencia, para concentrarlas en objetivos abstractos como son las inversiones, las exportaciones y el crecimiento.*

Celso Furtado (1996)

### 2.1 Introducción

El territorio, caracterizado por sus elementos constitutivos (población, actividades, paisajes, patrimonio, y conocimientos técnicos) es la base para la elaboración de la estrategia de desarrollo. A partir del análisis de sus especificidades se establecen las estrategias diversificadas, consustanciales a cada territorio, mientras que el partenariado local, debido a su proximidad al territorio, es responsable de poner en práctica esta estrategia.

En este capítulo se analizan los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, de base endógena, en el marco de la acción local y los elementos que conforman la trilogía del desarrollo: estrategia, partenariado y territorio. Por otra parte, la equidad es presentada aquí como un elemento capaz de reducir el hiato entre lo planificado y la aplicación de esta trilogía en los planes de desarrollo local.

## 2.2 Espacio y territorio

Hubo un tiempo en el que la mirada fragmentada en la cuestión del desarrollo, ha puesto de relieve la empresa o la industria, o sea, el grupo de empresas que fabrican productos que son sustitutos (Sforzi, 2001; Porter, 1993). El análisis del desarrollo estaba tan ajeno a su entorno, que miró el espacio uniforme e indiferenciado, común en la competición de negocios e ignoró el territorio que, como señala Sforzi, es

entendido como una multiplicidad de lugares, diferenciados entre ellos, aislados o variadamente interdependientes por medio de relaciones de orden supralocal, de naturaleza mercantil y no mercantil<sup>23</sup>.

En efecto, el territorio es constituido por elementos físicos, como los accidentes geográficos y los recursos naturales, e inmateriales, como las relaciones sociales y económicas, en las que se incluyen factores psicológicos y culturales (Perroux, 1950; Santos y Silveira, 2002). Para Milton Santos “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social”<sup>24</sup>.

El enfoque debe ser en el territorio que es utilizado, y que proviene de la acción humana sobre la naturaleza. En Brasil, el marco conceptual del *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais*, instituido en 2003, define de manera amplia el territorio como

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições –, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial<sup>25</sup>.

La infraestructura productiva instalada por la acción humana conduce a la aparición de flujos que, a su vez, requieren que existan nuevas estructuras para asegurar su movimiento. El desequilibrio entre la infraestructura instalada y el flujo que genera denuncia la falta de sostenibilidad del sistema. En una situación de inadaptación social y económica, las instituciones existentes pueden ser débiles para poner en práctica iniciativas empresariales innovadoras. Puede haber incluso una situación inversa, cuando existe el potencial para el crecimiento, en relación a la presencia de carreteras, aeropuertos y otros recursos, pero no hay

---

<sup>23</sup> Sforzi (2001), p. 15.

<sup>24</sup> Santos (2005), p. 137.

<sup>25</sup> Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2004), p. 05.

flujo de negocio compatible; simplemente porque la inversión es más grande que la necesidad de sustitución de capital por unidad de trabajo eficiente. Una forma de reducir la vulnerabilidad del sistema, aumentando su sostenibilidad, es la ordenación territorial, que consiste, según Gómez Orea, en

un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad<sup>26</sup>.

Esta planificación no necesariamente se centra en un espacio reducido del territorio e incluso puede incluir una red de áreas geográficas distintas. Por ocasión de la constitución de la Unión Europea, a principios de los años 90 del siglo pasado, la política de incentivos económicos estaba limitada por la cuestión agraria, a la hora de dibujar los espacios rurales, y determinar cómo esas instituciones deberían operar en este espacio, sobre la base de las relaciones socio-económicas generadas. En una segunda etapa, cuando las deficiencias en el suministro de alimentos en la Unión Europea ya estaban controladas, comenzaron a ser destacadas en este escenario otras actividades además de la agraria. El mundo rural ya no se limitaba somete a una sola actividad. Mientras que algunos se han centrado en la cuestión agrícola, las personas se han asentado en nuevos espacios, han cambiado sus puntos de vista, han trasladado su vivienda a otros pueblos y han rehecho el entorno a través de conceptos de manera que ya no se puede distinguir con seguridad si es rural o urbano.

Para Felisa Ceña (1994) además del enfoque científico, que busca una definición contrastando lo rural-urbano, hay un enfoque político-administrativo que define la orientación rural de las acciones de políticas de desarrollo. La dinámica del espacio local y la sostenibilidad exigida en los planes de desarrollo local ponen en evidencia la importancia de promocionar acciones integradas para el desarrollo, de manera que se establezcan relaciones sinérgicas entre los actores. La integración debe estar establecida no solamente entre las esferas pública-privada-comunidad, sino también entre las políticas más amplias y en las acciones más locales.

Características estas que, de acuerdo con David Matensanzs<sup>27</sup>, determinan un conjunto territorial en el que hay un modo particular de utilización del espacio y de vida social, lo que incluye:

---

<sup>26</sup> Gómez Orea (1994), p. 01.

<sup>27</sup> Matensanz Gómez (2001), p. 16.

- una densidad de población y construcciones relativamente débiles, lo que determina un predominio de los paisajes vegetales;
- un uso económico del suelo de predominio agrario, silvícola y ganadero;
- un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado en las que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales que implican una identidad cultural;
- una relación particular del espacio, que favorece un entendimiento directo con el medio ecológico.

Por su parte, Donato Fernández sostiene que hay que tener en cuenta que la clasificación de un espacio como de tipo agrario,

no supone automáticamente un paralelismo con lo rural; el dato poblacional tampoco es determinante en la consideración de una zona como rural, puesto que depende mucho de las características demográficas y económicas del área<sup>28</sup>.

En 2010, la Comisión Europea puso en marcha una nueva tipología de regiones: 1) predominantemente rurales; 2) intermedias; 3) predominantemente urbanas. Esta formulación se basa en un enfoque simple para crear grupos de células en el área urbana, con una densidad de población mínima de 300 habitantes/km<sup>2</sup>, y una población mínima de 5.000 habitantes. Todas las células fuera de estos grupos urbanos son consideradas como rurales. Si más del 50% de la población total vive en celdas de las cuadrículas rurales, la región se clasifica como predominantemente rural. Regiones donde entre el 20% y 50% de la población vive en las cuadrículas rurales se considera intermedia. Mientras que aquellas con menos del 20% en las cuadrículas rurales son consideradas predominantemente urbanas.

La presencia de grandes centros urbanos se considera la misma que la metodología de la OCDE: una región predominantemente rural o grupo de regiones se reclasifica como intermedia si no hay un centro urbano con más de 200.000 habitantes, lo que representa no menos del 25% de la población regional; mientras que una zona intermedia o grupo de regiones se reclasifica como predominantemente urbana, si hay un centro urbano con más de 500.000 habitantes que representan al menos el 25% de la población regional (EC, 2013).

---

<sup>28</sup> Fernández Navarrete (2005), p. 16.

La Ley 45/2007 (ESPAÑA, 2007), de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR), define como medio rural los espacios geográficos constituidos por la agregación de municipios o entidades locales menores que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad poblacional inferior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado. La LDSMR establece aun que las Comunidades Autónomas llevarán a cabo la delimitación y calificación de las zonas rurales en su respectivo territorio, de acuerdo con los siguientes tipos:

- a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
- b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- c) Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

En Brasil, la distinción entre rural y urbano se establece en el decreto-ley n.º 311 de 1938, que a pesar de todos los cambios en las últimas décadas sigue vigente. Esta legislación determina que las ciudades (sede de municipios) son urbanas y el resto del territorio es rural, independientemente de sus características estructurales y funcionales. Gobiernos locales son responsables de definir, a través de la ley, los perímetros urbanos.

Todavía hay un consenso en Brasil de que el espacio rural no se puede seguir viendo como un residuo del urbano, ni tampoco como una etapa del desarrollo que debe ser superada con el avance del progreso y de la urbanización. Por el contrario, Abramovay (2003) defiende que la ruralidad será cada vez más un valor para las sociedades contemporáneas, por las características que le son inherentes, como la relación con la naturaleza, su baja densidad de población e incluso la forma en que se relacionan con los espacios urbanos.

Sin embargo, el reconocimiento de que la población rural no puede ser percibida como un residuo de la ciudad, fue la motivación para diversos estudios que buscan proponer una nueva

tipología para la clasificación de las microrregiones de Brasil, entre las que podemos destacar la defendida por Veiga (2004):

- Rural. Compuesta únicamente por municipios de menos de 50.000 habitantes, con una densidad de población inferior a 80 habitantes por kilómetro cuadrado y sin la presencia de los grandes centros urbanos, o que no forman parte de las áreas metropolitanas.
- Intermedia. Formada por municipios de menos de 50.000 habitantes, pero con una densidad de población inferior a 80 habitantes por kilómetro cuadrado o menor densidad, pero con la presencia de al menos un centro urbano de tamaño medio.
- Urbana. Marcada por la presencia de áreas metropolitanas, zonas urbanas no metropolitanas o grandes centros urbanos asociados a la alta densidad de población.

Reconociendo las barreras actuales de diseño y gestión de políticas públicas para el desarrollo rural en Brasil, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) empezó en 2012 el proyecto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”<sup>29</sup>. Los primeros resultados del proyecto apuntan a que el espacio rural brasileño contemporáneo sigue seis tendencias:

- El perfil demográfico está cambiando por una combinación de variables que implican la densidad de población, el tamaño de los municipios y su emplazamiento; de esta combinación, se puede concluir que aproximadamente el 33% de la población podría ser considerado rural, contra el 18% de las estadísticas oficiales.
- Aunque en las últimas décadas las actividades estrictamente agrícolas correspondan a entre el 10% y el 12% del PIB, han ido ganando importancia en el ámbito internacional, pero pierden importancia en la ocupación de trabajo y la formación de la renta; lo que se explica en parte por el carácter de la baja utilización de la mano de obra de la agricultura brasileña moderna.
- En las zonas rurales, dos de cada diez municipios fueron capaces de mejorar los ingresos y reducir la pobreza y la desigualdad, el doble de lo que se logró en las zonas más urbanizadas.
- No ha habido ningún cambio sustancial en la estructura agraria brasileña, a pesar de la coexistencia conflictiva de dos formas sociales de producción: los agricultores comerciales y la agricultura familiar. Si por un lado se observan fuertes exigencias de

---

<sup>29</sup> IICA (2013), pp. 441-446.

competitividad que se han dado en los mercados agrícolas; por otro lado, hay inversiones en los asentamientos rurales, que pretenden alterar la concentración de la tierra.

- El territorio está ganando terreno como una unidad de planificación, pero las instituciones y fuerzas sociales siguen siendo sectoriales, y el sesgo de las inversiones sigue siendo compensatorio, en una lógica donde los territorios continúan siendo vistos como un repositorio de inversión.
- Observamos el surgimiento de una economía de la nueva ruralidad, impulsada no solo por las transferencias de ingresos a través de la seguridad social y los programas sociales, sino también por factores tales como la prestación de servicios públicos básicos, y las políticas que estimulan la inserción en el mercado de las pequeñas actividades económicas de pequeña escala.

### **2.3 Composición, representatividad y actuación del partenariado**

El partenariado local es un grupo de agentes que han elegido comprometerse al servicio del desarrollo territorial. En el caso del desarrollo local, sus agentes pueden ser todos los ciudadanos y/o instituciones que conforman la economía local, ya sean entidades públicas (ayuntamientos, diputaciones provinciales, mancomunidades de municipios) o entidades privadas (cooperativas, entidades financieras, sindicatos y distintas asociaciones empresariales, profesionales y socioculturales), que confieren al partenariado un carácter abierto y plural, lo que le permite obtener una visión más amplia y real de los territorios. Por su conocimiento del terreno, su integración en redes y el reconocimiento que recibe, se encuentran en condiciones de organizar y asumir la responsabilidad de un compromiso colectivo.

El conjunto de agentes que componen el partenariado para el desarrollo y su margen de acción son definidos por las instituciones locales. Hay dos aspectos que definen el mapa institucional de una región: el gobierno y su relación con la sociedad, traducido en la gobernanza, y las organizaciones de solidaridad social. Para la Organización de las Naciones Unidas la gobernanza (*governance*) es

la manera en que el poder legítimo se ejerce en relación con la sociedad y para el bien común. De acuerdo al enfoque descriptivo, el concepto de *governance* señala que la sociedad no es regida

únicamente por el gobierno, sino que este es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos<sup>30</sup>.

Vázquez Barquero, por su parte, prefiere el término *gobernación*, como traducción de *governance*, y presenta algunas de sus peculiaridades, cuando está directamente relacionada con el desarrollo. Para él, en este caso, la gobernación

consistiría en un proceso de cooperación y coordinación que integre las estrategias de los actores públicos y privados, sus decisiones de invertir y los intercambios que se establecen entre ellos. Es, por lo tanto, un proceso institucional que afecta a la regulación de la actividad económica e, indirectamente, a la producción<sup>31</sup>.

Tania Zapata *et al.* (2002), por su parte, llama la atención sobre dos elementos clave que deben ser cultivados en las relaciones de la sociedad: la confianza que es destacada por ella como un activo intangible esencial para las verdaderas alianzas y la comunicación que es esencial para mantener la atención ascendente y la transparencia.

## **2.4 Estrategias para el desarrollo: la articulación entre las políticas de desarrollo y los programas para la promoción del desarrollo endógeno**

Lograr una mejor articulación entre las políticas de desarrollo y los programas para la promoción del desarrollo endógeno es esencial para garantizar una efectiva aplicación de las estrategias adoptadas. En este apartado se observa que el Programa Leader comienza como una de las iniciativas comunitarias en la que se desdobra la política de desarrollo rural de la Unión Europea en búsqueda de la promoción de la convergencia socioeconómica de las regiones menos desarrolladas. El Promata por su parte, pese estar caracterizado como parte de una política de estado con cobertura territorial y enfoque sectorial, no posee relación directa con la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) de Brasil.

---

<sup>30</sup> ONU (1995), p. 01.

<sup>31</sup> Vázquez Barquero (2005), p. 131.

### 2.3.3.1 La política regional de la Unión Europea

Alfonso Sánchez (Sánchez de Alva, 2000) aclara que el concepto de cohesión económica y social, junto con el mercado único y la Unión Económica y Monetaria, es uno de los tres pilares de la Unión Europea. De acuerdo con Donato Fernández, la política de cohesión comunitaria en la Unión Europea es básicamente la política regional y persigue un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible. Él señala aunque la política de cohesión es “una competencia compartida entre la UE y los estados miembros que está sujeta a los principios de subsidiaridad, de proporcionalidad y de cofinanciación”<sup>32</sup>. Para lograr estos objetivos fueron necesarias medidas compensatorias en favor de las zonas geográficas desfavorecidas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

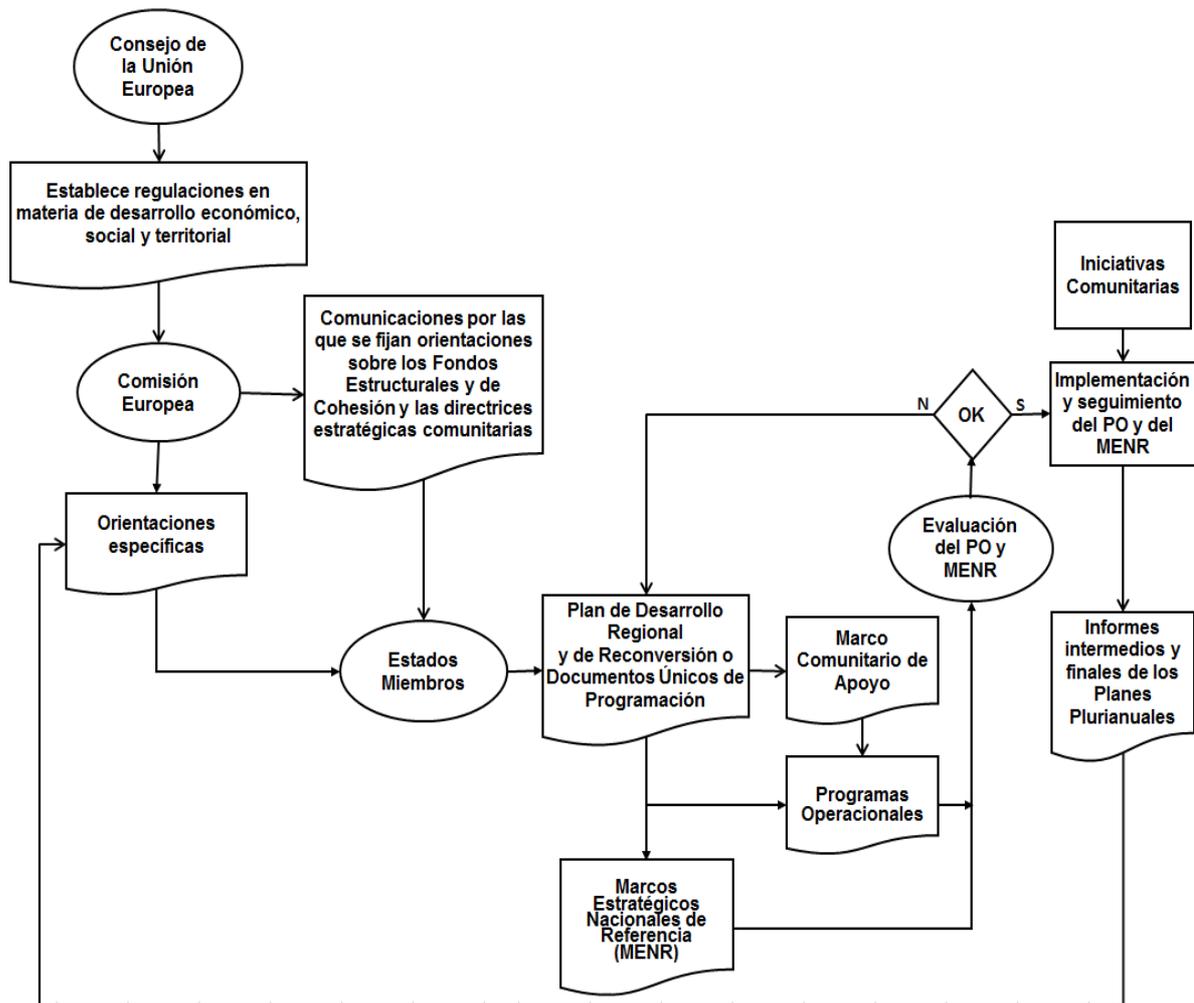
Tratando de fomentar un mayor grado de cohesión económica y social, la Unión Europea dispuso de fondos comunitarios, aplicados a las políticas de gasto público llevadas a cabo por los estados miembros, a través de subvenciones. Los principales fondos de la UE disponibles para este apoyo se dividieron en fondos de cohesión y fondos estructurales. Antonio Carlos Galvão (2003) se refiere al fondo de cohesión como un fondo de solidaridad, ya que busca principalmente la reducción de las desigualdades entre las regiones. Los fondos estructurales son los que se han centrado en una región y tratado de obtener lo mejor de ella. Las disposiciones generales sobre los fondos estructurales se establecieron por el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999<sup>33</sup>. La figura 2 presenta un diagrama de bloques, que contiene el flujo de la concesión de ayudas comunitarias.

---

<sup>32</sup> Fernández Navarrete (2007), p. 226.

<sup>33</sup> El Reglamento (CE) n.º 1260/1999 fue posteriormente derogado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, pero esto ya pasado el periodo de Leader como Programa de Iniciativa Comunitaria.

Figura 2. Flujo de la concesión de ayudas comunitarias



Fuente: Elaboración propia.

El Consejo de la Unión Europea es quien establece las normas en materia de desarrollo económico, social y territorial, en las que se ajustarán las intervenciones del Fondo, teniendo en cuenta la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas y de los dictámenes del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Tribunal de Cuentas. La Tabla 1 presenta la cronología de la política regional en la Unión Europea.

Tabla 1. Cronología de la política regional en la Unión Europea.

Año	Evento
1957	Firmado el Tratado de Roma — inicio de la Comunidad Económica Europea; tiene inicio la Política Agraria de precios y mercados.
1958	Conferencia de Stresa — en la cual se establece los principios de la Política Agraria Común (PAC). Instauración del Fondo Social Europeo (FSE) — cuya intervención se concentra en la formación profesional y en aportaciones para fines de contratación; y del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) — cuya intervención apoya la adaptación de las estructuras agrícolas y acciones de desarrollo rural.
1964	División del FEOGA en Sección Orientación y Sección Garantía
1968	Informe Mansholt — visión estructural de la Política Agraria Común (PAC).
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — cuya intervención es limitada a las regiones menos favorecidas; destinase básicamente a inversiones en producción, infraestructuras y formación de recursos humanos.
1988	Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro del mundo rural.
1991	Son instituidos los Fondos de Cohesión y se realiza la primera reforma de la PAC. Además tiene inicio el LEADER I.
1992	Tratado de Maastricht — prevé la creación del Fondo de Cohesión y establece el Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP), cuya intervención busca sustentar la reestructuración del sector pesquero; Reforma de la PAC — enfoque agroambiental y en la repoblación forestal de tierras agrícolas.
1994	Tiene inicio el LEADER II.
1996	Conferencia de Cork — enfoque en el desarrollo sostenible.
1997	Tratado de Amsterdam.
1999	Agenda 2000; el desarrollo rural se establece como el segundo pilar de la PAC.
2000	Estrategia de Lisboa. Tiene inicio el Leader Plus.
2001	Consejo Europeo de Gotemburgo — para una estrategia europea de desarrollo sostenible.
2003	Reforma da PAC — la disociación entre las ayudas comunitarias y la producción.

Fuente: Elaboración propia.

Los Fondos Estructurales son instrumentos de la Unión Europea para promover su cohesión económica y social, y comprenden:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) - criado en 1975, cuya intervención es limitada a las regiones menos favorecidas, destinase básicamente a inversiones en producción, infraestructuras y formación de recursos humanos.
- Fondo Social Europeo (FSE) - cuya intervención concentrarse en la formación profesional y en aportaciones para fines de contratación.

- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA- Orientación) – criado en 1962, cuya intervención apoya la adaptación de las estructuras agrícolas y acciones de desarrollo rural.
- Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP) - criado en 1993, cuya intervención busca sustentar la reestructuración del sector pesquero.

La Política Agraria Común (PAC) entró en vigor en 1962, con los objetivos de incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; además de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos; y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

A pesar de las diversas medidas estructurales para modernizar la agricultura europea en 1972, se mantuvo el desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, lo que trajo consigo un aumento constante de los excedentes. Así que, en 1983 la Comisión hizo una propuesta de reforma integral que ha dado origen dos años después, al Libro Verde sobre «Perspectivas para la Política Agrícola Común».

En 1987 ha sido elaborado para la ONU, el Informe Bruntland «Nuestro Futuro Común», utilizado como marco de referencia para las futuras reformas de la PAC. La reforma de 1992, conocida como la reforma MacSharry, establece una política cada vez más orientada hacia el mercado, basándose en tres funciones fundamentales de la agricultura: económica, de ordenación del territorio y medioambiental.

A partir del Tratado de Ámsterdam firmado en 1997, la Comisión presenta al Parlamento Europeo la Agenda 2000, base para la reforma de 1999. Este documento mantiene la cohesión económica y social como prioridad y propone cinco objetivos para la política estructural<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> SANCHEZ DE ALVA, ALFONSO RODRÍGUEZ (2000): *Guia para entender a política regional da União Europeia*, Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, junio, pp. 51-101, Brasília. Disponible en < [www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte2.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte2.pdf)>. Consultado en 03/12/2005.

- Mejorar la eficacia de los instrumentos a fin de cumplir el reto de la consecución económica y social;
- Garantizar la continuidad de la política estructural en el contexto de las futuras ampliaciones de los países de la Europa Central y Oriental (PECO);
- Alcanzar la mayor concentración temática y geográfica de las acciones y el perfeccionamiento de su gestión;
- Reforzar la estrategia de preadhesión por parte de los países candidatos mediante la creación de los instrumentos financieros adecuados;
- Aprobar una nueva perspectiva financiera para el período 2000-2006, que permita atender tanto a los nuevos desafíos de la Unión como a los compromisos de la ampliación.

Por la reforma de 1999, el desarrollo rural se establece como el segundo pilar de la PAC, además de establecer ayudas directas a la renta, la disminución de precios institucionales, y el aumento de competitividad de la agricultura europea.

La reforma de 2003 estableció un nuevo sistema de ayuda directa a los agricultores denominado de Pago Único, que promueve la disociación entre las ayudas y la producción. La disociación tiene por objeto eliminar el exceso de producción de excedentes y, de este modo, equilibrar la oferta y la demanda, manteniendo al mismo tiempo las rentas de los agricultores.

Como hemos visto en el Capítulo 1, para las prioridades políticas establecidas a escala comunitaria en la ocasión en que se estableció el Leader I, para los objetivos de la Política de Desarrollo Regional comprenden:

- **Objetivo 1.** Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, proporcionándoles la infraestructura básica que necesitan. De estas áreas geográficas serán elegibles para el Objetivo 1 aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea.
- **Objetivo 2.** Reconversión económica y social de regiones industriales en declive y la adaptación rural al cambio estructural.
- **Objetivo 3.** Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y de los sistemas de educación, de formación y de empleo de las regiones no incluidas en el Objetivo 1.

- **Objetivo 4.** Adaptación a las mutaciones industriales.
- **Objetivo 5a.** Fomentar el ajuste de los sectores agrícolas y pesquero.
- **Objetivo 5b.** Adaptar las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las zonas rurales.
- **Objetivo 6.** Regiones con escasa densidad demográfica.

La aproximación entre lo local y lo rural se acentúa a la hora de abordar cuestiones relacionadas con el desarrollo en las zonas regionales retrasadas. De hecho, como señala Valcárcel-Resalt así lo ha reconocido oficialmente la Comisión de las Comunidades Europea, cuando trató de promover experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque en las zonas rurales de los Objetivos n.º 1 y 5b, mediante la aplicación del programa Leader, cuyo objetivo es fomentar el Desarrollo Local en la citada zonas rurales<sup>35</sup>.

Para las prioridades políticas establecidas a escala comunitaria, entre 2000 y 2006, los objetivos comprenden:

- **Objetivo 1.** Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE), proporcionándoles la infraestructura básica que necesitan.
- **Objetivo 2.** Apoyar la reconversión económica y social de regiones industriales en declive y la adaptación rural al cambio estructural.
- **Objetivo 3.** apoyar la adaptación y modernización de las políticas y de los sistemas de educación, de formación y de empleo de las regiones no incluidas en el objetivo n.º 1.

La Unión Europea es, desde el punto de vista empírico, como destacó Diniz, “el gran experimento contemporáneo (...), donde están siendo testadas varias interpretaciones e implementadas varias políticas”<sup>36</sup>. En efecto, un buen ejemplo de ello son los Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC), que tienen un carácter innovador y experimental. Estos programas fueron diseñados a finales de los años 80 del siglo pasado, y surgieron con el objetivo de mejorar y subvencionar acciones alternativas, como el turismo rural y pequeñas industrias de transformación, que buscan crear empleo, mantener la población en el territorio y reducir la dependencia de la agricultura. Se llevaron a cabo a partir de la reforma de los fondos estructurales (1989–1993), con tres características principales: están relacionados con

---

<sup>35</sup> Valcárcel-Resalt (2001), p. 63.

<sup>36</sup> Diniz (2003), p. 29.

los temas de interés comunitario, se centra en el mayoría de los estados miembros; tienen características de experimentación, ya que se centran en las áreas que necesitan nuevas soluciones; y la experimentación requiere que fomenten el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos técnicos, la cooperación y la creación de redes.

Para concurrir a las subvenciones, en el caso de las regiones del objetivo 1 u objetivo 2, la Comisión de las Comunidades Europeas deberá presentar el plan de desarrollo regional o de reconversión regional, respectivamente. En las iniciativas comunitarias, la Comisión de las Comunidades Europeas propone a los estados miembros que presenten solicitudes de ayuda a las acciones que tienen un interés especial para la Comunidad, y serán consideradas en la elaboración o revisión del correspondiente Marco Comunitario de Apoyo, las intervenciones aprobadas.

También los Programas de Iniciativas Comunitarias, así como había ocurrido con los objetivos de la política de desarrollo regional, fueron reducidos para cuatro iniciativas:

- EQUAL — Busca reducir las desigualdades y discriminación en el mercado de trabajo
- INTERREG — Promociona la cooperación transnacional a través de la cooperación
- LEADER — Favorece el surgimiento de estrategias de desarrollo integradas sostenibles, de carácter innovador y de ámbito local, en las áreas rurales. Se introduce la cooperación interterritorial.
- URBAN — Favorece estrategias innovadoras para la recuperación de áreas urbanas en crisis

El modelo de intervención del Leader fue creado por la Comisión de las Comunidades Europeas, en 1991, como un Programa de Iniciativa Comunitaria, destinado a fomentar las iniciativas de desarrollo rural, en las regiones del objetivo 1 y 5b. El Leader se basó en un enfoque territorial, integrado y participativo, y pretende fomentar la aplicación de estrategias para el desarrollo sostenible integrado, de calidad e innovadoras, en relación con la valorización del patrimonio natural y cultural, y la diversificación y promoción del entorno económico para contribuir a la creación de empleo y el aumento de la capacidad de la organización poblacional en los territorios donde sean aplicables. El Leader como iniciativa comunitaria se estructuró en tres fases (OEL, 2001b):

- Leader I (1991-1994) que tiene como temas clave el territorio, partenariado y red, y busca como resultados una importante movilización in situ, experimentación de un nuevo modelo de desarrollo rural, atisbo de recuperación de la confianza en cuanto al futuro de las zonas rurales y diversificación de las economías rurales.
- Leader II (1994-1999) que tiene como temas clave la innovación y la cooperación, y busca como resultados la difusión del planteamiento, una fuerte implicación de las administraciones, la experimentación de la cooperación transnacional y la mejor integración de las actividades.
- Leader PLUS (2000-2006)<sup>37</sup> que tiene como temas clave las estrategias piloto y temas unificadores, y busca como resultados el enriquecimiento del planteamiento territorial, el desarrollo de cooperaciones de geometría variable, y refuerzo de la competitividad de los territorios de Europa.

A partir de 2007, el Leader ya no se configurará como una iniciativa comunitaria, cuando entonces pasa a ser un eje metodológico por el cual se pueden aplicar medidas de los otros tres ejes temáticos del Feader. El Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) pone en relieve esta influencia:

Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural. Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico y definir los grupos de acción local y las medidas que vayan a ser objeto de ayudas, incluidas la creación de partenariado, la aplicación de estrategias locales, la cooperación, la creación de redes y la adquisición de capacidades<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> De junio a septiembre de 2000, el observatorio europeo Leader organizó tres seminarios sobre el tema «Compartir las enseñanzas del Leader». Posteriormente, la Comisión Europea consideró conveniente elaborar una guía metodológica, basándose en la experiencia de los seminarios «estableciendo un modelo de las enseñanzas del programa de manera que permita a los agentes rurales de Europa y de fuera aprovechar plenamente la experiencia Leader» (OEL, 2001b).

<sup>38</sup>Comisión Europea (2005a), p. 06.

### 2.3.3.2 Las políticas de desarrollo regional de Brasil

Las políticas públicas federales de Brasil para el desarrollo regional, cuya cronología se presenta en la tabla 2, tienen una conformación diferente a través del tiempo, lo que conduce al reconocimiento de cuatro fases distintas (Senra, 2011):

- **Nacional desarrollista**

Se produjo en la posguerra de 1945 hasta el golpe militar de Brasil de 1964. La Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, lanzada en 1959, es el elemento más destacado de este período.

- **Desarrollista-militar**

Que duró desde 1964 hasta mediados de la década de 1980 se considera que los planes regionales incluidos en los planes nacionales de desarrollo, de la década de 1970, son las iniciativas más destacadas de ese período.

- **Neoliberal**

Se caracteriza principalmente por medidas ortodoxas adoptadas después de la Constitución de 1988, y su iniciativa más importante es el programa de los ejes nacionales de integración y desarrollo, iniciado en 1996.

- **Neo-desarrollista**

Se produce a partir de la década de 2000, mezclan y se ponen en marcha acciones neoliberales y de desarrollo. La Política Nacional de Desarrollo Regional, lanzada en 2003, es considerada como el punto de referencia de esta fase.

En 1956 fue creada en Brasil, por la iniciativa del presidente Juscelino Kubtschek y bajo la coordinación del economista Celso Furtado, el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN), que reserva al sector público un papel clave en la promoción del desarrollo, principalmente con el apoyo de la industrialización. El GTDN fue responsable de la primera interpretación teórica de las desigualdades regionales en Brasil. Solo en 1959 se creó la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), que después del golpe militar de 1964 comenzó a planificar las políticas de desarrollo, para poner en práctica las estrategias definidas por el Ministerio del Interior, y a administrar los incentivos fiscales del Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR).

Tabla 2. Cronología de la política de desarrollo regional en Brasil.

Año	Evento
1958	Informe del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN).
1959	Creación de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), como respuesta del gobierno federal a la gran sequía de 1958, siguiendo las sugerencias del GTDN y con Celso Furtado como el primer Superintendente.
1961	Institución de los incentivos fiscales y financieros del sistema bajo el Plan Director de la SUDENE.
1974	Institución del Fondo de Inversión del Nordeste (FINOR) y del Fondo de Inversión de la Amazonia (FINAM).
1988	Creación de los Fondos de Financiación del Centro-Oeste, del Nordeste y del Norte.
1991	Creación del Mercosur.
1999	Creación del Ministerio de Integración Nacional.
2000	Establecimiento de Programas de Meso regiones Diferenciadas en el ámbito del Plan Plurianual 2000-2003.
2001	Medida Provisoria n.º 2.156-5, que determina: a) la extinción de SUDENE; b) la creación de la Agencia de Desarrollo del Nordeste (ADENE); y, c) el Ministerio de Integración Nacional pasa a gestionar proyectos relacionados con FINOR que estaban llevando a cabo en la antigua Sudene. Medida Provisoria n.º 2157-5, que determina: a) la extinción de Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM); b) la creación de la Agencia Amazon Desarrollo (ADA); c) el Ministerio de Integración Nacional pasa a gestionar proyectos relacionados con FINAM que estaban llevando a cabo en la antigua SUDAM.
2003	Propuesta de una Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), que define los supuestos, parámetros y criterios básicos para la reducción de las desigualdades regionales en Brasil y establece una tipología subregional por microrregiones; y creación de la Secretaria de Desarrollo Territorial. Institución del Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.
2004	Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, para financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollo de la competitividad; promover la cohesión social, en particular las economías más pequeñas y las regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.
2006	Aprobación de la Tipología Sub-Regional de la PNDR para diferenciar los límites de la financiación del sector productivo otorgados a través de los fondos constitucionales de desarrollo.
2007	Extinción de la ADA y Adene, estableciendo la recreación de la SUDAM y la SUDENE; e institucionalización de la PNDR.
2008	Constitución de la UNASUL, que tiene como objetivo profundizar la integración regional en la América de Sur; y propuesta para la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) incluida en la Propuesta de Reforma Tributaria.
2011	Creación del Programa Nacional de Acceso Universal y la Utilización del Agua.
2013	I Conferencia Nacional sobre Desarrollo Regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio da Integração Nacional (2014).

El hecho es que, después de cuarenta años de existencia, la Sudene fue disuelta en 2001, por el presidente Fernando Henrique Cardoso, que alegó mala administración de los fondos. Tomó el lugar de Sudene, la Agencia para el Desarrollo del Nordeste (ADENE), formada por algunos miembros de la extinta Sudene y dependiente del Ministerio de Integración. ADENE trató de garantizar una mayor transparencia en el origen y aplicación de fondos. La autoridad para inspeccionar y certificar la exactitud de los proyectos estaba bajo la acción del Banco del Nordeste de Brasil, que constituía el agente operativo del Fondo para el Desarrollo del Nordeste (FDNE).

En cuanto a las políticas más recientes relacionadas con el desarrollo territorial en Brasil, Favareto destaca que

desde meados dos anos 1990 o programa Leader vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu (...) à luz da experiência europeia recente, a ideia de territorialidade alcança o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que só viria a ocorrer no final da década); e posteriormente, em 2003, com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>39</sup>.

Además, en enero de 2007, un decreto del presidente Luis Inácio Lula da Silva estableció la Nueva Sudene, dentro de un contexto en el que se buscaría fomentar la transición hacia un nuevo modelo de crecimiento sostenible, la responsabilidad fiscal y el compromiso social, con la misión de articular y fomentar la cooperación de las fuerzas sociales representativas para promocionar el desarrollo incluyente y sostenible del Nordeste, la preservación cultural y la integración competitiva de base económica de la región en los mercados nacional e internacional. Esta misión se divide en catorce puntos:

1. Articular las fuerzas sociales representativas de la región.
2. Actuar como agente del sistema nacional de planificación.
3. Negociar la regionalización de las políticas nacionales y de los recursos federales.
4. Integrar las políticas regionales.
5. Promocionar el conocimiento sobre las potencialidades económicas del Nordeste y difundir las informaciones.
6. Inducir iniciativas de captación de recursos técnicos y financieros nacionales, extranjeros e internacionales.

---

<sup>39</sup> Favareto *et al.* (2010), p. 30.

7. Colaborar estratégicamente con las instituciones del país, promotoras de exportación y de la integración latino-americana y mundial.
8. Estimular las iniciativas de desarrollo local e integradora de red de instituciones sub-regionales y locales.
9. Definir las prioridades para utilización de instrumentos financieros.
10. Gestionar los instrumentos de desarrollo regional.
11. Actuar como agente de la promoción de la capacitación y de la innovación.
12. Inducir las iniciativas de capacitación gerencial y laboral.
13. Articular las políticas públicas sociales.
14. Articular las políticas culturales.

Los principales objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) son revertir la tendencia de las desigualdades regionales y explorar los potenciales endógenos brasileños. En consonancia con las políticas regionales que se destacaban en el resto del mundo, en la década de 1990 la PNDR trató de promover una mayor competitividad, mediante la movilización y el fortalecimiento del potencial endógeno de las zonas menos desarrolladas, que tienden a favorecer a las acciones diseñadas desde abajo hacia arriba, con la participación de diferentes actores, respetando las características propias de cada región, y la adopción de una perspectiva a largo plazo.

Además de enfatizar la acción en todo el país y no solo en algunas áreas, como se practicaba con anterioridad, la PNDR ha innovado introduciendo el aspecto mesorregional como nueva referencia territorial, con el fin de corregir el sesgo causado por las directrices anteriores que considera la macro-región en su conjunto, sin hacer hincapié en la heterogeneidad dentro de esta. El tercer aspecto innovador fue el énfasis en la participación comunitaria y de la sociedad civil en el diseño e implementación de acciones, así como la creación de nuevas instituciones necesarias para facilitar dicha participación.

La metodología propuesta para definir las áreas de acción de la PNDR consiste en la superposición de los cartogramas compuestos por dos variables: rendimiento domiciliar medio y variación del PIB, en escala micro regional. Las regiones se clasifican en cuatro grandes grupos: de bajo ingreso y baja dinámica; de ingresos medios y baja dinámica; de bajos ingresos y media dinámica; y altos ingresos. Excluyendo el grupo de altos ingresos, todos los demás serían una prioridad para la acción política. La PNDR también ofrece un

mapa de la transición a la adecuación de los sitios de los programas regionales existentes, antes de la formulación de políticas con los nuevos criterios.

Otros ministerios tienen programas y actividades de apoyo al desarrollo regional, aunque con baja coordinación entre ellos y los programas del Ministerio de Integración:

- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC): actividades en apoyo de los Arreglos Productivos Locales (APL).
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA): programas de mapeo socioeconómico y ambiental y acciones en el campo de la extracción y el desarrollo rural sostenible.
- Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE): promoción de la economía solidaria.
- Ministerio de Turismo (MTUR): varios proyectos de turismo y desarrollo territorial.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA): acciones relacionadas con el Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (PRONAT) y el Programa Territorios de Ciudadanía (PTC).

Buscando dotar el PNDR de recursos adecuados para la reducción de las disparidades, visto que no todos los estados y municipios pueden valer de la misma participación, se encuentra en negociación en el Congreso de Brasil la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Favareto (2009) destaca la dificultad en la clasificación de las experiencias de las políticas de desarrollo territorial existentes en Brasil, debido a factores relacionados con una dicotomía inicial de que el desarrollo es un atributo urbano, y la pobreza un atributo rural; además del hecho de que las políticas para promover el desarrollo rural están dispersos entre diferentes estructuras ministeriales. Aun así, él identifica cuatro tipos de políticas:

- **Políticas nacionales de desarrollo territorial**, con una cobertura geográfica más amplia que las comunidades y los municipios y de carácter intersectorial.
- **Políticas nacionales con denominación territorial y enfoque sectorial**, con una cobertura geográfica más amplia que las comunidades y los municipios, y de carácter sectorial.
- **Políticas estatales de desarrollo territorial**, con una cobertura geográfica más amplia que las comunidades y los municipios, y de carácter intersectorial.

- **Políticas estatales con cobertura territorial y enfoque sectorial**, con una cobertura geográfica más amplia que las comunidades y los municipios, pero de carácter sectorial.

A mediados de los años 70, el gobierno brasileño comenzó a invertir en el sector del alcohol, a través del Programa Nacional del Alcohol (PROÁLCOOL), utilizando la caña de azúcar para producir etanol como combustible. El PROÁLCOOL era un programa de sustitución a gran escala de productos del petróleo, destinado a evitar el aumento de la dependencia externa. La protección del mercado interno de azúcar y alcohol alimentó el crecimiento extensivo de la cultura de la caña de azúcar, además de limitar la investigación y la incorporación de nuevas tecnologías e inhibir el crecimiento de otros cultivos (Promata, 1995). Cavalcanti (Cavalcanti *et al.*, 2002) defiende que la fuerte economía del azúcar, allí presente, ha sido bastante para estructurar las áreas físicas, económicas y sociales, sobre todo en relación con la posesión de la tierra y la influencia de esta en el poder local.

Buscando alternativas para restaurar la economía de la Zona da Mata, en 1993, el gobierno de Pernambuco puso en marcha un programa denominado Diversificación Productiva de la Zona da Mata de Pernambuco, que no obtiene el resultado esperado. Después de algunos cambios en el plan original, el gobierno de Pernambuco reanudó el programa en 1999, convirtiéndolo en el programa de apoyo al desarrollo sostenible de la Zona da Mata de Pernambuco (Promata), que en conjunto con la nueva Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) actúa de manera sistémica e integrada con el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Nordeste (ADENE, 2006). El Promata integra en Brasil las políticas estatales con cobertura territorial y enfoque sectorial.

Pese los esfuerzos, la proporción de la producción total de caña de azúcar en Pernambuco, que era superior al 60% de la producción de Brasil, se redujo a la mitad en 2002, como resultado de la deficiencia tecnológica en el sector, el crecimiento de la productividad de la caña de azúcar en la región sudeste del país, y la extinción del PROÁLCOOL. Así trajo la crisis a la región. El resultado es que muchas fábricas azucareras<sup>40</sup> detuvieron sus actividades, lo que lleva a un contingente de desempleados sin cualificación profesional adecuada o sin recursos económicos suficientes para permitirles buscar la reinserción en el mercado laboral. Como

---

<sup>40</sup> Fincas que contienen el cañamelar (plantío de cañas de azúcar) y las oficinas de beneficio, con el conjunto de aparatos para moler la caña y obtener el azúcar (RAE, 2015).

resultado de ello, esta población se integrará a los movimientos de campesinos sin tierra, o incluso pasan a vivir en zonas alejadas de los centros urbanos.

## 2.5 La promoción de la equidad

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relaciona el desarrollo directamente con la equidad al reconocer que las personas están limitadas en lo que pueden hacer con la libertad “si son pobres, están enfermas, son analfabetas o discriminadas, si se ven amenazadas por conflictos violentos o se les niega participación política”<sup>41</sup>. Para el PNUD, el desarrollo humano

supone la expansión de la libertad de las personas para vivir una vida larga, saludable y creativa, perseguir los objetivos que consideren valorables y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son las beneficiarias e impulsoras del desarrollo humano, ya sea como individuos o como grupo<sup>42</sup>.

Si la sostenibilidad es equitativa y lleva al empoderamiento de las personas, el instrumento para propiciarla es el desarrollo. La ausencia de equidad es así vista como un factor que obstaculiza el desarrollo de una población, lo que requeriría del sistema poseer un nivel más alto de energía para escapar de una situación de estancamiento. La equidad funciona como un factor de corrección para la trilogía del desarrollo, con lo que se logra el equilibrio de los recursos invertidos en los otros tres elementos: estrategia, territorio y partenariado.

Este aspecto también fue abordado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al poner énfasis en la relación directa entre equidad y desarrollo. Para la CEPAL, la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas de redistribución. La equidad está en el centro de la Estrategia de Lisboa, que se puso en marcha en el Consejo Europeo de la primavera del año 2000, que busca lograr

una economía basada en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social<sup>43</sup>.

Hay que considerar la equidad en el contexto en que se aplica. Mientras que en la Unión Europea, esta está dedicada a reducir las dificultades de la inserción de los jóvenes en el

---

<sup>41</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), p. 21.

<sup>42</sup> Op. cit., p. 16.

<sup>43</sup> Comisión Europea (2004), p. 05.

mercado laboral, los derechos de las personas mayores y las condiciones de vida de las mujeres (equidad de género), en Brasil se buscan ampliar la distribución de renta y acceso a la infraestructura (equidad social).

Para lograr la competitividad, Barquero (2005) señala dos caminos: uno es el cambio radical, lo que supone un salto tecnológico, y otro es la estrategia de pequeños pasos, que persigue los objetivos de eficiencia y equidad, a corto y a largo plazo. Este último trata de combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo. Es decir, trata de conformar el desarrollo productivo, con los instrumentos de absorción del impacto social de estos cambios. Una institucionalización adecuada constituye un factor importante para promover la equidad, ya que determina las reglas del juego para el desarrollo económico, social y político, de las organizaciones en el marco de su actividad productiva. Barquero (2005) alerta que las instituciones no incluyen solo reglas formales, sino también aquellas normas informales.

## CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA LEADER DE LA UNIÓN EUROPEA

*La participación social, verdadera piedra angular de Leader, no se agota (...) en el ámbito geográfico de actuación de cada uno de los GAL. Una red invita a superar la perspectiva local y coparticipar de preocupaciones comunes, enriquecer un bagaje cada vez más valioso y aprender de la experiencia de otros. Una red supone, en suma, poner al alcance de muchos grupo de acción local lo aprendido por cada GAL a partir de sus éxitos y fracasos en las acciones desarrolladas.*

Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>44</sup>

### 3.1 Introducción

El Leader –*Liaisons Entre Activités de Développement de l’Economie Rural*– se inserta en la política de desarrollo rural de la Unión Europea y de ahí a su política de desarrollo regional, más específicamente en su política de desarrollo rural, y busca principalmente apoyar las estrategias innovadoras para la promoción del desarrollo en las áreas rurales menos favorecidas. De 1991 a 2006, el Leader ha recurrido tres etapas, como un Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC)<sup>45</sup>. Su metodología se desarrolla en varios aspectos esenciales: enfoque territorial, enfoque ascendente, partenariado y GAL, innovación, puesta en red, cooperación, enfoque integrado y multisectorial, y gestión de proximidad. En este capítulo se presenta una descripción de la metodología Leader, basada en sus aspectos esenciales. Este capítulo busca describir como se estructura la metodología Leader.

<sup>44</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2012), pp. 210-211.

<sup>45</sup> Desde 2007, Leader pierde su carácter experimental y pasa a dar apoyo a los tres ejes del Feader. El Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), establece que la ayuda que se concederá en el marco del Leader tiene como objetivo la aplicación de estrategias de desarrollo local destinadas a la consecución de los objetivos de uno o varios de estos tres ejes: ejecución de proyectos de cooperación, funcionamiento del grupo de acción local (GAL) y la promoción territorial.

## 3.2 La metodología Leader

El enfoque Leader busca presentar las herramientas para la gestión de un desarrollo local integrado y sostenible. La cuestión central es cómo el entorno rural se organiza para poner en marcha la economía local, basada en los aspectos esenciales que se presentan a continuación en la figura 3.

Figura 3. Aspectos esenciales Leader<sup>46</sup>.



Fuente: Observatorio Europeo Leader (1991).

### 3.2.1 Enfoque territorial

La metodología Leader destaca el territorio como uno de sus aspectos esenciales, dada su importancia, para el desarrollo. Para el Leader,

el territorio es un conjunto complejo, inscrito en una dimensión espacial y temporal. El territorio es una entidad viva, con múltiples facetas y que evoluciona con el paso del tiempo. Cada territorio resulta de un vínculo entre el pasado, el presente y el futuro. Lejos de estar condicionado irremediamente por su pasado, se fundamenta en la perspectiva que le ofrece este, en la comparación del estado presente con lo que ocurre en otros lugares, en el análisis de los éxitos y fracasos, en la proyección futura acorde con un análisis y una voluntad compartida de los agentes<sup>47</sup>.

<sup>46</sup>En su versión como PIC el Leader se estructuró en siete aspectos: enfoque territorial, enfoque ascendente, partenariado y grupos de acción local, innovación, enfoque integrado, redes y cooperación, y financiación y gestión de proximidad.

<sup>47</sup> Observatorio Europeo Leader (2001b), p. III.12.

El capital territorial (figura 4) corresponde a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio no contable: personas, actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc. Para que estos elementos se mantengan en una evolución continua son necesarias políticas de desarrollo capaces de promover una relación virtuosa entre los componentes internos del territorio (la interacción entre los agentes, instituciones, redes locales) y sus relaciones con el mundo exterior (intercambios con los mercados, las instituciones y las redes externas).

Figura 4. Capital territorial.



Fuente: OEL (2001b), p. III.12.

La metodología Leader resume los componentes físicos y no físicos del territorio en ocho elementos que se enumeran a continuación:

- **Recursos físicos**

En particular los recursos naturales, bienes y servicios en el patrimonio histórico y arquitectónico, etc., así como la gestión de estos.

- **Recursos humanos**

Hombres y mujeres que pueblan el territorio, que se instalan o lo abandonan; características demográficas, y la estructuración social de la población.

- **Actividades y empleos**

Empresas, su industria y actividades agrícolas, su lugar en este sector, su tamaño, su grado de concentración geográfica, etc.; y la estructura, estabilidad, categoría, etc., relacionadas con el empleo.

- **Conocimientos técnicos y competencias**

Implícitos y explícitos, el grado de las tecnologías de control, la capacidad de investigación y desarrollo, etc.

- **Cultura e identidad**

Valores compartidos por los agentes del territorio, sus intereses, la mentalidad, actitudes, formas de reconocimiento y costumbres, etc.

- **Gobernación y democracia**

Las instituciones y las administraciones locales, las reglas del juego político, los actores colectivos, las relaciones entre todos estos agentes, el grado de autonomía en la gestión del desarrollo, incluidos los recursos financieros; y las formas de consulta y participación relacionadas con la democracia.

- **Imagen y percepción del territorio**

Por los propios habitantes y por el exterior; la comunicación territorial.

- **Relaciones exteriores**

En particular, el grado de integración del territorio en los distintos mercados, los contactos con otros territorios, las redes de intercambio, etc.

El territorio funciona al mismo tiempo como entrada y como salida de la intervención. Es decir, el Plan de Desarrollo Local (PDL) elaborado por las asociaciones de desarrollo que solicitan subvenciones del Leader es hecho a partir de un análisis del territorio, que identifica sus debilidades y fortalezas, tanto en relación con sus recursos materiales (infraestructura, recursos naturales, empresas establecidas, etc.), como en relación con sus recursos inmateriales (valores culturales, potencial humano). Los supuestos básicos de la territorialización Leader se presentan en la figura 5.

Figura 5. Supuestos básicos de la territorialización Leader.



Fuente: DGDSMR (2012), p. 44.

### 3.2.2 Enfoque ascendente

Innovar para buscar solucionar los problemas locales requiere mecanismos para escapar de la gestión tradicional. En este sentido, la iniciativa comunitaria Leader, está establecida en una estructura del tipo de acción *up-down* a nivel comunitario. De esta manera se abre el espacio para la intervención en el territorio sobre la base de las experiencias locales, escuchando a los beneficiarios, el GAL y la población, así como también a los gobiernos locales, miembros o no del GAL. El enfoque ascendente de Leader permite la descentralización de los temas que previamente fueron tratados y definidos solo por las instituciones públicas, ya que “según los contextos locales, el enfoque ascendente brinda o devuelve un carácter actual a las cuestiones de cohesión social, concertación y transparencia ante la toma de decisiones”<sup>48</sup>. En la tabla 3 se presentan las ventajas y los límites del enfoque clásico y del enfoque ascendente.

<sup>48</sup> Observatorio Europeo Leader (2001b), p. IV.4.

Tabla 3. Ventajas y límites del enfoque clásico y del enfoque ascendente.

<b>Enfoque</b>	<b>Características</b>	<b>Preocupaciones a las que se puede responder</b>	<b>Inconvenientes posibles</b>
Clásico	Separación entre quienes conciben criterios y los candidatos	Evitar las interferencias	Reduce la movilización
Ascendente	Participación de los beneficiarios potenciales en la concepción	Favorecer la participación, velar por la calidad de los proyectos seleccionados	Desaceleración del proceso
Clásico	Condiciones igualitarias entre los candidatos	Garantiza la igualdad entre los candidatos potenciales	Acentúa los desequilibrios
Ascendente	Introducción de criterios diferenciados	Reducir los desequilibrios territoriales y/o sociales	Proyecto menos interesantes por lo que se refiere a los efectos económicos a corto plazo.
Clásico	Criterios relativamente circunscritos y precisos	Evitar las ambigüedades y los conflictos posibles	Limita el “rastrillo” de ideas
Ascendente	Criterios amplios que fomentan la reflexión	Favorece una mayor apertura hacia nuevas ideas	Proceso de preparación más lento
Clásico	Igualitarismo en la difusión	Trata todas las propuestas en igualdad de condiciones	No se dirige en prioridad a los beneficiarios buscados
Ascendente	Formas de difusión complementarias enfoque proactivo	Inclusión de poblaciones más desfavorecidas	Proyectos menos interesantes por lo que se refiere a los efectos económicos a corto plazo
Clásico	Expedientes escritos completos, a veces sofisticados	Disposición de todos los elementos para la selección	Desanima a los beneficiarios, en particular, a los más pequeños
Ascendente	Expedientes simplificados; importancia del elemento oral	Movilización	Mayores dificultades en la selección y el seguimiento de los expedientes
Clásico	Selección por equipo <i>ad hoc</i> constituido por expertos independientes	Selección con plena independencia	Puede desembocar en una normalización de los proyectos
Ascendente	Participación de los beneficiarios potenciales en la selección	Favorece el consenso, promueve referencias comunes y la cohesión social	Riesgo de dispersión, de financiaciones a múltiples beneficiarios, riesgo de insuficiencia de transparencia para los no beneficiarios

Fuente: OEL (2001b), pp. IV, 19-20.

En general, lo que se observa en relación al enfoque ascendente es que este busca promover la equidad entre los candidatos, al buscar reducir los desequilibrios territoriales y sociales; favorece la participación de los candidatos en las etapas de elaboración y de selección de los proyectos; y privilegia la movilización en detrimento a la burocracia. Sin embargo, el enfoque ascendente es basado en la siguiente ecuación definida por el Observatorio Europeo (2001a):

$$\textit{Participación} + \textit{Decisión colectiva} = \textit{Apropiación del proyecto}$$

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que la elección de un enfoque ascendente es únicamente posible en combinación con una descentralización de la autoridad y del poder de toma de decisiones del Estado. Buarque señala que la descentralización se concibe como

a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão às unidades territoriais de menor amplitude e escala<sup>49</sup>.

La dinámica generada por el PDL a través de la inserción de componentes del tipo *up-down* y *down-up* es presentada en la espiral del desarrollo (figura 6), y sobre esta inciden las siguientes acciones:

- **Animación**

Tiene por objeto crear vínculos entre las poblaciones, los agentes económicos o institucionales, localizar las potencialidades, proporcionar o renovar la confianza de los agentes locales dando valor a sus activos y los del territorio, la participación de las poblaciones en la realización de diagnósticos de territorio procedentes de este planteamiento.

- **Estructuración**

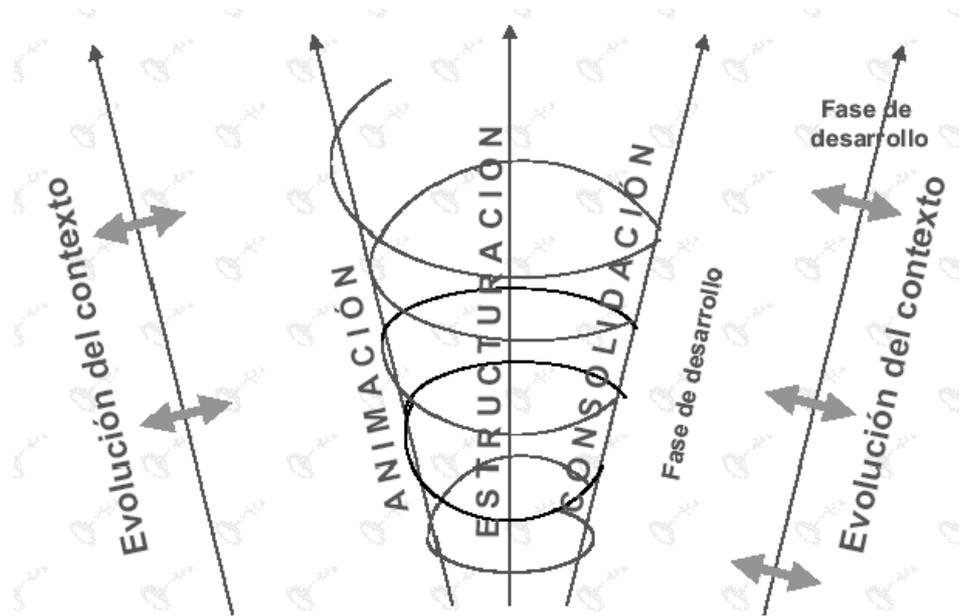
Tiene por objeto modificar, a partir de una acción específica, limitada en el tiempo, el entorno material o inmaterial del territorio para que este sea más propicio para la creación permanente de actividades.

- **Consolidación**

Se inscribe en general en un marco empresarial o institucional. Se orientan a tornar perenne una actividad económica en distintos ámbitos.

---

<sup>49</sup> Buarque (2004), p. 42.

Figura 6. Espiral del desarrollo (*bottom-up*).

Fuente: OEL (2001a), p. VI. 24.

### 3.2.3 Partenariado y GAL

El Leader se orienta en una nueva concepción del desarrollo rural basada en el establecimiento de vínculos entre los ciudadanos, actividades y territorios. El partenariado local es un grupo de agentes que ha elegido comprometerse al servicio del desarrollo territorial. La metodología Leader pone en relieve que

aparte del objetivo de orientar un proyecto colectivo, la razón de ser de la asociación radica en su capacidad de transformar las relaciones sociales, las mentalidades, los comportamientos y en personificar una herramienta de innovación para la orientación de proyectos<sup>50</sup>.

O sea, la acción del GAL incide fuertemente sobre el capital no contable del territorio. El GAL es una institución que ha sido constituida con el compromiso de integrar los actores locales en torno a proyectos colectivos, que benefician a la zona de intervención, por lo general formada por la unión de varios pueblos, que por sí solos no tendrían muchas oportunidades de desarrollo. Los grupos de acción local tratan de movilizar los recursos del sector público, privado y asociativo. La Galaxia GAL, denominación establecida por la metodología Leader, presenta la composición de esta asociación (figura 7).

<sup>50</sup> Observatorio Europeo Leader (2001b), p. V. 05.

Figura 7. Galaxia GAL.



Fuente: OEL (2001a), p. V. 27.

Los requisitos por lo que el GAL podría convertirse en beneficiario del PIC Leader se establecieron en la Comunicación de la Comisión Europea a los estados miembros 2000/C 139/05<sup>51</sup> y fueron revalidados por el Real Decreto 2/2002 (MAPyA, 2006), que regula la aplicación de Leader en España, dentro de la competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por la Comissão Nacional de Gestão, que regula la aplicación en Portugal. La Comunicación de la Comisión Europea establece que:

- Los grupos de acción local actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo, se encargarán de su aplicación y deben estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio.
- Los miembros de los grupos de acción local deberán demostrar su capacidad de cooperar en la definición y aplicación de una estrategia de desarrollo del territorio.
- La transparencia en la atribución de funciones y responsabilidades será el principal elemento que se tendrá en cuenta en la evaluación de la pertinencia y operatividad de estas formas de cooperación. Deberá garantizarse además la plena capacidad de los interlocutores para asumir las tareas encomendadas, así como la eficacia de los mecanismos de funcionamiento y de toma de decisiones.
- Los miembros del GAL deberán estar implantados a escala local y tendrán dos alternativas: nombrar a un responsable administrativo y financiero con capacidad para

<sup>51</sup> Comisión Europea (2000), pp. 05 y 08.

gestionar las subvenciones públicas, que se encargue del buen funcionamiento de la cooperación, o asociarse en una estructura común jurídicamente constituida, cuyos estatutos garanticen el buen funcionamiento del grupo de cooperación y la capacidad de gestionar las subvenciones públicas.

A partir de la experiencia de las dos primeras fases del Leader, el Comité Económico y Social ha concluido que la mayoría de los grupos de acción local existentes está formada principalmente por los interlocutores públicos (administraciones y representantes políticos). La consecuencia de esto es que “las poblaciones interesadas no han considerado a estos GAL como un nuevo foro de expresión de la democracia local, sino como un escalón administrativo adicional”<sup>52</sup>. Por esta razón, el Comité determina que habrá un máximo de 50% de participación de los actores públicos en la composición del GAL.

El GAL divulga periódicamente las convocatorias para las subvenciones de proyectos dentro de la filosofía Leader. La selección de estos proyectos es responsabilidad de la Unidad Gestora del Leader (UG-Leader), que a su vez no será necesariamente constituida únicamente por la junta directiva del GAL. Porque en el caso de que esta junta directiva no tenga representación local, en relación con todos los actores del territorio, será necesario establecer una asociación más amplia para la gestión del Leader.

Para la gestión del Plan de Desarrollo, el GDR/ADL se dota de una oficina técnica con un equipo técnico integrado por un gerente, un número variable de técnicos y personal administrativo, que componen la Estructura Técnica Leader (ETL). Dicho equipo dispone de una oficina en la zona de actuación que en algunos casos suele ser cedido por la administración local. La Estructura Técnica Leader en España o el Equipo de Asistencia Técnica en Portugal) reúne las siguientes actividades:

- Evaluar y seleccionar las candidaturas.
- Buscar cuando se necesita asesoría técnica de consultores externos sobre aspectos relevantes de los proyectos.
- Evaluar y elaborar propuestas para la selección de los proyectos presentados.
- Someter a la deliberación de la unidad gestora del GAL, las solicitudes, junto con su informe final, la evaluación y las opiniones de los consultados.

---

<sup>52</sup> Comité Económico y Social (2000), p. 85.

- Monitorizar y evaluar la ejecución de las solicitudes aprobadas.
- Actuar también como asesores para canalizar los proyectos no subvencionables por el Leader hacia otras fuentes de financiación.

La junta directiva es el órgano de decisión de la asociación. Como principales receptores de las necesidades de los ciudadanos, en ella participan las entidades locales. Las asociaciones de desarrollo local, por su parte, son entidades jurídicas creadas con el propósito de estimular las iniciativas locales, que conducen al desarrollo económico y social. El Plan de desarrollo local será gestionado por el GAL, que efectivamente pone en marcha la metodología Leader. Pero son las Asociaciones de Desarrollo Local (ADL) o los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) que, en la ocasión en la que el Leader actúa como PIC, compiten por las subvenciones. Es común para la ADL tener como socios algunos ayuntamientos, asociaciones profesionales, cooperativas, e incluso los empresarios locales.

### **3.2.4 Innovación**

El Leader es una metodología innovadora, con un carácter piloto, que funciona hasta 2006 como un modelo o experimentalmente, para fomentar y apoyar la implementación de estrategias únicas y de calidad para el desarrollo rural integrado. Por lo que establece el Comité Económico y Social, el

carácter piloto se evaluará basándose en la estrategia de desarrollo expuesta dentro de cada plan de desarrollo. Dicha estrategia deberá crear instrumentos que permitan emprender nuevas vías de desarrollo sostenible: nuevas en comparación con las prácticas ejercidas en el pasado en el territorio considerado, y también en comparación con las concebidas y aplicadas en el marco de los programas principales<sup>53</sup>.

Sin duda, la innovación también incluye la capacidad de adaptación de los proyectos Leader. En un sentido amplio, la innovación puede hacer referencia a un producto, así como al método, al procedimiento, al mercado, al sector social de procedencia o destino, etc. El hecho de que el proyecto se puede duplicar o reproducir no elimina la presencia de la innovación. Además, es necesario tener en cuenta que este carácter experimental e innovador del Leader valora la importancia de los indicadores cualitativos en los estudios de evaluación de los efectos en las zonas de intervención. La innovación puede ser obtenida en relación con:

- Creación de productos y servicios que incorporen las particularidades locales.

---

<sup>53</sup> Comisión Europea (2000), p. 08.

- Métodos que permitan la combinación mutua de los recursos humanos, naturales y/o financieros del territorio, que lleven a un mejor uso de su potencial endógeno.
- Combinación y vínculos entre los sectores de la economía tradicionalmente separados (enfoque integrado o multisectorial).
- Formas originales de organización e implicación de la población local en el proceso de decisión y ejecución del proyecto.

### 3.2.5 Puesta en Red

La metodología Leader aborda la dinamización como un «factor de movilización, percepción, aprendizaje, evaluación y satisfacción, que promueve en la población el abandono de posturas pasivas y conformistas y la adopción de actitudes de compromiso y acción»<sup>54</sup>. En general la animación de los actores locales es desarrollada por las células de animación Leader, representadas en España y Portugal por la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader y por la Rede Portuguesa Leader, respectivamente. Las células de animación son cruciales para fomentar el potencial innovador del territorio, sea este regional, nacional o supranacional, a través de ferias, seminarios y publicaciones. Además, las células de animación pueden ofrecer *feed back* para la construcción de las políticas, lo que conduce al fortalecimiento del enfoque ascendente. De hecho, para Barquero “las iniciativas que impulsan la difusión de las innovaciones se han convertido en uno de los ejes de la nueva política de desarrollo”<sup>55</sup>.

La Dirección General de Agricultura, de la Comisión Europea, ha confiado a la Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local (AEIDL) la puesta en red hasta el año de 2001, cuando estuvo conectada con las Células de Promoción y Animación, que son las unidades nacionales de animación. El Comité recomienda que

además de la información general sobre las experiencias en curso, el Observatorio y las células nacionales favorezcan un enfoque participativo, mediante visitas, intercambios de servicios y proyectos específicos elaborados por los GAL en torno a temas de interés común<sup>56</sup>.

---

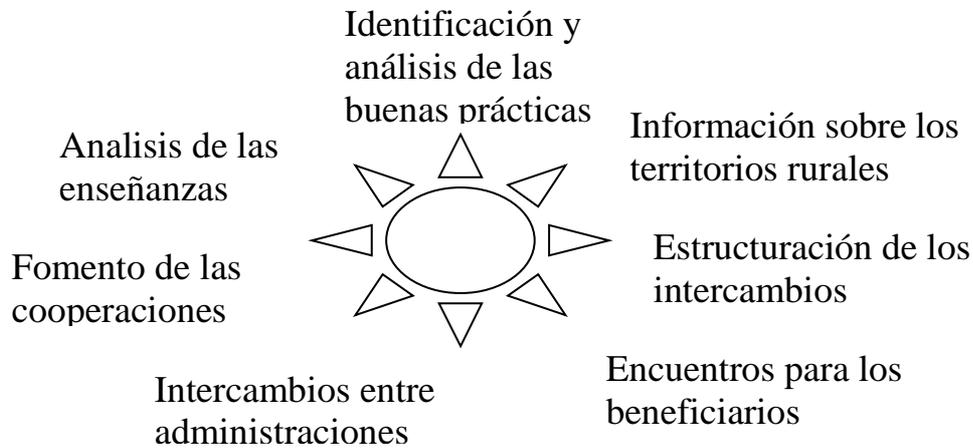
<sup>54</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2012), p. 06.

<sup>55</sup> Vázquez Barquero (2005), pp. 91-92.

<sup>56</sup> Comité Económico y Social (2000), p. 87.

Las principales misiones del Observatorio Europeo Leader están resumidas en la figura 8.

Figura 8. Misiones del Observatorio Europeo Leader.



Fuente: OEL (2001a), p. VIII. 9.

Para impulsar el desarrollo rural, la Unión Europea tiene la Red Europea de Desarrollo Rural (ELARD)<sup>57</sup>, una organización sin ánimo de lucro creada en 1999 e integrada por las redes nacionales de desarrollo rural en los distintos estados miembros, compuesto por los grupos de acción local que gestionan el Leader Plus y/o los programas nacionales de desarrollo rural: Red Española de Desarrollo Rural (España), Leader France (Francia), Greek Leader Network (Grecia), Irish Leader Network (Irlanda), y Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local (Portugal). El ELARD tiene como objetivos:

- Promover la solidaridad entre los ciudadanos de las zonas rurales.
- Promover la filosofía, los principios y la intervención del programa Leader.
- Apoyar a los socios miembros en sus esfuerzos por aplicar acciones innovadoras en materia de desarrollo rural.
- Servir de foro para grupos y organismos no gubernamentales rurales que deseen compartir sus ideas y experiencias relacionadas con el desarrollo rural y el futuro de la sociedad rural en Europa.
- Representar los intereses y necesidades de sus miembros, por delante de otras instituciones europeas y nacionales.
- Servir de enlace con otros actores e instituciones que trabajan para el desarrollo rural integrado.

<sup>57</sup> ELARD - Red Europea de Desarrollo Rural. <<http://plaza.telefonica.net/tienda/elard>>

### 3.2.6 Cooperación

En relación con el enfoque de la cooperación, la metodología Leader considera el espacio europeo en su conjunto, ya que se pretende que los territorios rurales se enfrenten a problemas comunes en conjunto, y adopten al unísono mecanismos de solución concertados. Todavía, la cooperación entre territorios rurales de diferentes países,

bien por ser el catalizador de una idea innovadora o bien por permitir el perfeccionamiento de un proyecto de desarrollo madurado pacientemente en el plan local, es una acción a largo plazo, a menudo difícil, pero que siempre aporta un valor añadido<sup>58</sup>.

De hecho, el Centro Interdisciplinar de Estudios Económicos (CIDEDEC, 2006) en su evaluación intermedia del Leader en 2006, llama la atención sobre el hecho de que la cooperación no siempre tiene una dirección clara y buenas prácticas son poco frecuentes. La sugerencia del informe, que busca reducir este sesgo, es que la gestión venga a ser centralizada por un órgano con actuación nacional.

La oferta y búsqueda de partenariado para proyectos de cooperación transnacional pueden ser consultadas a través del motor de búsqueda concebido por la red Leader Plus de Suecia *Swedish Leader+ Network Unit*<sup>59</sup>. La tabla 4 presenta las aportaciones inmateriales de la cooperación transnacional en relación con las especificidades Leader, el equipo del proyecto, las acciones locales y la población de los territorios asociados.

El GAL tiene un papel importante en la promoción y difusión de proyectos de cooperación. Con este fin, se puede participar en dos tipos de iniciativas: grupos de cooperación y acciones conjuntas de cooperación. La diferencia entre ellos es en el que la acción conjunta se produce por la búsqueda de complementariedades y logros de los proyectos que han solicitado la participación de diversos grupos para alcanzar la masa crítica necesaria en relación con los conocimientos técnicos y los recursos humanos y financieros.

---

<sup>58</sup> Observatorio Europeo Leader (2001d), p. 07.

<sup>59</sup> Comisión Europea: Buscador para oferta y búsqueda de partenariado para proyectos de cooperación transnacional, Swedish Leader + Network Unit.

Tabla 4. Las aportaciones inmateriales de la cooperación transnacional en relación con las siete especificidades de Leader, el equipo del proyecto, las acciones locales y la población de los territorios asociados.

Ambitos	Turismo	Productos agrícolas y agroalimentarios	Medio ambiente y patrimonio	Tecnologías de la información	Otros servicios
Innovación	Nuevos enfoques, especialmente en lo referente al concepto del turismo territorial Nuevos métodos de organización Nuevos tipos de actividades basadas en la tradición	No se limita a los enfoques, técnicas, productos y salidas Función esencial de la cooperación transnacional para abordar la cuestión del "riesgo" en los nuevos productos	Menor impacto en el seno de los grupos medioambientales que adoptan enfoques comunes Fuerte impacto sobre las organizaciones tradicionales que "descubren" las cuestiones medioambientales	Tecnologías en sí mismas innovadoras, que implican diversos conocimientos, enfoques y técnicas La manera de utilizarlas en un enfoque territorial se revela igualmente importante	Nuevas perspectivas en el papel desempeñado por las colectividades (en especial en relación con las personas mayores y los jóvenes) Impacto todavía poco importante
Enfoque territorial	Principal impacto sobre los vínculos entre productos y turismo en un nuevo enfoque del territorio Sensibilización respecto a la posibilidad de construir una identidad territorial por encima de las fronteras	Impacto sobre la forma de promoción de los productos locales, adoptando un enfoque más amplio	Revalorización del patrimonio abandonado y de sus productos asociados Fortalecimiento del territorio a nivel local	¿Cómo utilizar eficazmente las tecnologías de la información como instrumentos para el enfoque territorial?	
Enfoque integrado	Consolidación de la asociación local, acciones locales y los vínculos entre turismo, productos y territorio.	Promoción de un enfoque más amplio en materia de producción alimentaria Integración de principios ecológicos del desarrollo sostenible	Consolidación de los vínculos entre turismo y medio ambiente	Utilización de las tecnologías de la información como instrumento para un desarrollo integrado	Fortalecimiento del papel de los servicios en la estrategia de desarrollo rural
Decisiones y gestión financiera descentralizadas	Nuevos métodos de recabar fondos: combinación de fuentes públicas y privadas nuevas ideas de marketing financiero	La cooperación transnacional sólo suele representar una pequeña parte de una vasta estrategia local	Nuevos métodos de gestión de fondos públicos	Efecto de incentivo capaz de atraer a otros proveedores de fondos	
Asociación local	Ampliación geográfica de las organizaciones turísticas Creación de vínculos con los centros de enseñanza y las necesidades educativas	Fuerte impacto sobre las integraciones verticales y horizontales: técnicos, productores, distribuidores y consumidores	Vincular de manera innovadora las estructuras públicas (locales y regionales) con empresas privadas	Aproximación de las soluciones técnicas a las necesidades locales	

(Continúa).

Tabla 4. Las aportaciones inmateriales de la cooperación transnacional en relación con las siete especificidades de Leader, el equipo del proyecto, las acciones locales y la población de los territorios asociados (continuación).

Ambitos	Turismo	Productos agrícolas y agroalimentarios	Medio ambiente y patrimonio	Tecnologías de la información	Otros servicios
Interconexión en red y cooperación	Creación de nuevas redes y fortalecimiento de las redes existentes	Interconexión en red más innovadora debido a que se suele dirigirse a un objetivo más preciso Tener en cuenta la oferta y la demanda	Principal impacto para ciertos grupos: las actividades transnacionales pueden favorecer una interconexión en red más eficaz a nivel local	Fortalecimiento de la interconexión en red tecnológica con vínculos físicos Utilización de Internet como un instrumento de interconexión en red	
Enfoque ascendente	fuerte impacto en relación con una mayor participación de los agentes y empresarios locales	Impacto menos evidente, visto que los proyectos son más sensibles al mercado Fuerte progresión de integraciones verticales y horizontales	Escasos cambios para los grupos medioambientales que siguen habitualmente el enfoque ascendente Impacto importante sobre las organizaciones más tradicionales que deben integrar el enfoque ascendente a su estrategia local	Enfoque relativamente descendente, por necesidad Aparición, en los proyectos, de una segunda fase donde se hace sentir la necesidad de implicar a los actores locales y adaptar las tecnologías a las necesidades	
Equipo, acciones y población locales	Principal impacto sobre el equipo del proyecto y las acciones locales a través de nuevos productos y estrategias La cooperación transnacional suscita también un nuevo interés por parte de la población local, en especial en el marco de iniciativas destinadas a hacer participar directamente el nivel local	Impacto principal similar sobre el equipo del proyecto y las acciones locales La cooperación transnacional contribuye a luchar contra el escepticismo local con respecto a la innovación; acorta la distancia existente entre los GAL y la población local	En las organizaciones más "tradicionales", la cooperación transnacional es un factor real de motivación del equipo local y del proyecto Impacto directo escaso sobre la población local Fuerte participación de voluntarios y actores locales	Impacto principal sobre el equipo local, pero se hacen esfuerzos en favor de una aproximación con los actores locales	Impacto más difícil quedándose a nivel del equipo local y con una repercusión local mínima En un proyecto: impacto negativo eventual y pérdida de la credibilidad de la cooperación transnacional

Fuente: OEL (2001c), pp. 26-27.

En efecto, la cooperación interterritorial sólo se introdujo en Leader Plus (2000-2006); por ocasión de Leader II (1994-1999) sólo había la cooperación transnacional.

### 3.2.7 Enfoque integrado y multisectorial

La gestión integrada y multisectorial considera el medio rural en todo su contexto, por lo que toda acción de desarrollo ha de considerar a todos los sectores sociales y económicos, y desde todos los puntos de vista. De manera que el Plan de desarrollo local está basado en al menos dos metodologías diferentes:

- La inserción de un valor añadido a los recursos locales con el fin de mejorar sus características particulares, que se puede obtener de un marketing integrado, en el que se construye la imagen del producto, hasta su comercialización y el control de su ciclo de vida, mediante una integración vertical. Tal acción podrá dar lugar a la aparición de las denominaciones de origen y marcas de calidad.
- Obtener las máximas sinergias que existen o puedan existir entre las distintas actividades locales a través de una integración horizontal.

Fomentar este enfoque integrado, dentro de la concepción del tema unificador o aglutinante, es uno de los criterios para una evaluación positiva de la intervención del proyecto, ya que favorece la sinergia, lo que lleva a una utilización más racional de los recursos, así como la obtención de un masa crítica, que a veces se ve obstaculizada por la despoblación de los lugares.

### 3.2.8 Gestión de proximidad

La metodología Leader presenta la descentralización de la gestión financiera como condición necesaria para que la población rural pueda asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, a lo que los poderes públicos han de contribuir eliminando las barreras que impidan la participación de la sociedad. Se observa en la Unión Europea varias opciones de gestión de la financiación, que se presentan adelante:

- **Gestión de las financiaciones directamente por el GAL, a reserva de una garantía bancaria o de un seguro**

Este sistema prevalece en Portugal, Irlanda y la mayoría de las regiones de España. En este caso, se aplica el principio de la subvención global y el control a posteriori, y los GAL disponen de autonomía relativa a condición de que respeten la admisibilidad de los tres Fondos Estructurales. Varios grupos Leader han aplicado, al menos por lo que se refiere a una parte de su actividad, la descentralización hasta el nivel local.

- **Gestión de las financiaciones por una administración local**

Es el sistema que prevalece en Finlandia, así como en la provincia de Bolzano, en Italia.

- **Gestión de las financiaciones por las autoridades regionales o nacionales**

Es el sistema elegido en Bélgica, Francia, Suecia, Dinamarca, en numerosos Länder alemanes, y en Inglaterra.

La gestión financiera es una asignación del GAL. Esta aproximación permite un mayor margen de maniobra en la toma de decisiones en la selección de los proyectos, ya que gestor y beneficiario se encuentran en el mismo territorio. Además, la gestión de proximidad conduce al fortalecimiento de la gobernanza.

Para la gestión financiera, las asociaciones deben conciliar la proximidad y el control, la simplificación y la transparencia, y la descentralización y el respeto de las tradiciones administrativas, en los estados miembros. Sin embargo, esto conduce inevitablemente a se preferir un proyecto en relación a otro, dentro de una lógica de negocio a veces contrarrestado por los grupos Leader. Con relación a la eficiencia y la eficacia, el Consejo determina en el Reglamento n.º 1698/2005 (CE, 2005a) relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader<sup>60</sup>, que estas se medirán por medio de indicadores para la situación inicial, así como a la ejecución financiera, la aplicación, los resultados y las repercusiones de los programas, además de indicadores adicionales específicos del programa en cuestión. Pese que la decisión de conceder la financiación y las acciones que intervienen en ella, como la selección de los beneficiarios de los proyectos, los montos financieros correspondientes, etc., es ante todo responsabilidad de los GAL.

La autonomía financiera es resaltada por la metodología Leader como responsable de fortalecer la cooperación local y la legitimidad de los GAL, mientras se desarrolla la capacidad de responder de manera más flexible a las necesidades, desarrolla la capacidad local de negociación, y proporciona una plataforma en la que participan las instituciones financieras locales.

---

<sup>60</sup> El Reglamento n.º 1698/2005 ha sido sustituido por el Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

## CAPÍTULO 4. LA METODOLOGÍA LEADER: UN CASO DE ESTUDIO EN ESPAÑA Y PORTUGAL

*O território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede. São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. (...) Esse acontecer simultâneo, tornado possível graças aos milagres da ciência, cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas, entre lugares.*

Milton Santos, 1996

### 4.1 Introducción

Con el objetivo de contextualizar los espacios que serán utilizados en los estudios de caso se presentan, al inicio de este capítulo, las instituciones responsables por la puesta en marcha del Leader, seguidas de la evaluación previa para aplicación del Leader en España y Portugal.

Para el análisis empírico de la aplicación del Leader, en España se realizaron entre 2005-2006 estudios de caso en la región de Andalucía, en la Asociación para la Promoción Económica y el Desarrollo Rural de la Alpujarra-Sierra Nevada (Granada), la Asociación para el Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir (Córdoba) y la Asociación para el Desarrollo Rural de Sierra Mágina (Jaén); mientras que en Portugal, los estudios de caso fueron realizados en la Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste – Esdime (Alentejo), la Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina – CoraNe (Tras-os-Montes) y la Associação IN LOCO – Intervenção, Formação e Estudos para o Desenvolvimento Local (Algarve).

El análisis de los efectos de Leader se hizo a partir de las evaluaciones intermedias y *ex post*. Es preciso registrar que en las evaluaciones intermedias, tanto de España como de Portugal, se observa más una descripción de cómo se ha estructurado el Leader que un análisis de sus efectos, así como lo determinan los reglamentos y las directrices metodológicas de evaluación de la Comisión.

El análisis de la repercusión del Leader se presenta a partir de sus aspectos esenciales: el enfoque territorial, el enfoque ascendente, partenariado y grupos de acción local, innovación, puesta en red, cooperación, enfoque integrado y multisectorial, y gestión de proximidad. La evaluación *ex post* de Leader Plus (METIS GmbH, 2010) ha sido complementada para España por el estudio acerca de la contribución al desarrollo rural del Leader en España (1991-2011) y por la evaluación del Leader presentada en el Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013, mientras que para Portugal hemos utilizado también el informe de la evaluación del PRODER<sup>61</sup>.

## 4.2 Instituciones responsables por la puesta en marcha del Leader

La responsabilidad de la administración del desarrollo rural en la Unión Europea se aplica de manera complementaria entre los organismos que se presentan a continuación:

- Unión Europea: Comisión Europea y Comité Económico y Social.
- España: las entidades u organismos que intervienen en el Programa Regional Leader Plus pueden ser vistas en la figura 9 e incluyen el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía<sup>62</sup>, así como el Comité Regional de Seguimiento de Leader Plus<sup>63</sup>.

---

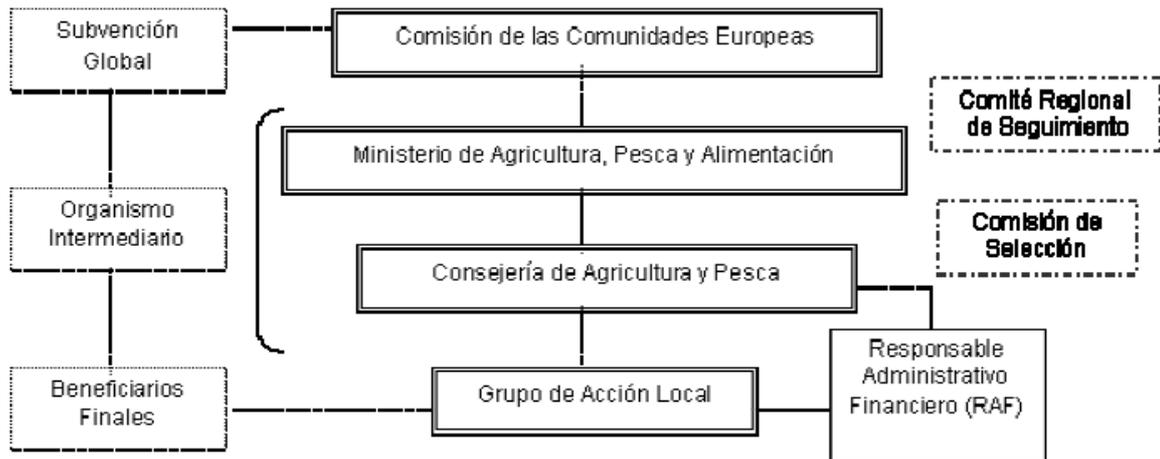
<sup>61</sup> Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales para aplicación en las Regiones del Objetivo 1, aplicado de 1996 a 2006.

<sup>62</sup> La forma de intervención de los fondos estructurales elegida para el Programa Regional Leader Plus de Andalucía fue la "subvención global", lo que implica que la gestión se encomienda a un organismo intermedio. Este organismo está constituido de forma conjunta por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

<sup>63</sup> Responsable de la supervisión del procedimiento de gestión, para que las actuaciones subvencionadas sean coherentes con los objetivos del Programa Regional, analizar los resultados, estudiar y aprobar los informes anuales y del informe final de ejecución antes de ser enviados a la Comisión o proponer revisiones, o las adaptaciones del régimen de ayuda aplicable. Este Comité está presidido conjuntamente por los titulares de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, y de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

- Portugal: El Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, el Instituto de Desarrollo Rural e Hidráulica (IDRHa), así como la Comissão Regional de Acompanhamento do Alentejo, de Trás-os-Montes y del Algarve.

Figura 9. Entidades u organismos que intervienen en el Leader Plus – España.



Fuente: CAP (2005), p. 120.

#### 4.2.1 Unión Europea

Las propuestas de proyectos de los estados miembros para obtener subvenciones de la Comisión en el ámbito del Leader se han elaborado en torno al apoyo a estrategias territoriales de desarrollo rural, integradas y de carácter piloto, basándose en el enfoque ascendente y la cooperación horizontal, el apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional, y la creación de una red del conjunto de los territorios rurales de la comunidad.

Los criterios de selección de las estrategias propuestas en el marco de la metodología Leader incluyen el carácter experimental, la integración, la coherencia con el territorio, la transferibilidad de los métodos, y la complementariedad con los programas regionales de desarrollo rural, establecidos por cada estado miembro y por cada grupo de acción local. De hecho, esta flexibilidad puede dar lugar a diferencias entre los términos utilizados por los Estados en sus regiones e incluso entre las Asociaciones de Desarrollo Local en relación con la clasificación de los tipos de proyectos. Las estrategias de los planes de desarrollo deben basarse en cuatro temas aglutinantes:

1. Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
2. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
3. Valorización de los productos locales facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.
4. Valorización de los recursos naturales y culturales, incluidas las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000.

### **4.2.2 España**

Es conveniente aclarar que en España el programa nacional es desarrollado solamente en territorios pertenecientes a dos o más comunidades autónomas. Es decir, la aplicación del plan nacional no se produce por igual en el espacio español. Hay regiones, como por ejemplo Andalucía, donde ninguno de los grupos de acción local está vinculado al plan nacional, solo responden a los programas regionales elaborados en la propia comunidad autónoma. La Junta de Andalucía, con el objetivo de establecer una política integral de desarrollo rural en el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, estructuró el Leader Plus como complemento al PRODER de Andalucía, que se basa en tres aspectos:

- Complementariedad: los cincuenta grupos de desarrollo Rural colaboran en la gestión del PRODER y veinte dos de ellos complementan su estrategia con la participación en el Eje 1 del Leader Plus - Estrategias de Desarrollo.
- Cooperación: Andalucía añadió esta demanda comunitaria al objetivo general en su planificación estratégica.
- Orientación temática: a los cuatro temas aglutinantes introducidos en la Unión Europea, Andalucía añade otros seis:
  - Nuevos planteamientos de gestión de las actividades productivas y del territorio incorporando la preocupación social y la ambiental, y la perspectiva de género y de juventud.
  - Acercamiento de las nuevas tecnologías a la población rural para romper situaciones endémicas de aislamiento.
  - Dinamización y vertebración de la sociedad rural andaluza en torno a su territorio.

- Integración de la actividad productiva del territorio aprovechando sus características diferenciales.
- Aprovechamiento de las singularidades geográficas y ambientales determinantes del territorio como factor enriquecedor de sus potencialidades.
- Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes.

El programa regional de Andalucía para la iniciativa comunitaria Leader Plus presenta las siguientes medidas y sub-medidas (DGDR, 2003b):

Eje 1. Estrategias de desarrollo:

- 1.1 Adquisición de competencias.
- 1.2 Mejora de estructuras productivas.
- 1.3 Valorización del patrimonio y del medio ambiente.
- 1.4 Acciones sociales y de vertebración del territorio.
- 1.5 Formación y ayudas a la contratación.
- 1.6 Apoyo técnico al desarrollo rural.

Eje 2. Cooperación:

- 2.1 Grupos de cooperación.
- 2.2 Acciones conjuntas de cooperación.

Eje 3. Integración en red.

Eje 4. Seguimiento y evaluación.

En el cuadro 1 se puede comprobar los tipos de acciones relacionadas con los sub-medidas para la aplicación del Leader Plus de Andalucía y en la figura 10 se presenta el circuito financiero de los fondos comunitarios al beneficiario final.

Cuadro 1 - Tipos de acciones involucradas en la aplicación del Leader+ en Andalucía

- Realización de actividades de animación y estudios previos para la preparación de planes de desarrollo en aquellos territorios en los que nunca antes se ha aplicado el Leader.
- Actividades e inversiones destinadas a mejorar el entorno económico con el fin de contribuir al mantenimiento y a la creación de empleo.
- Valorización del patrimonio natural y cultural de los territorios con objeto de aprovecharlo en su desarrollo socioeconómico.
- Acciones encaminadas a dotar al medio rural de una organización social sólida que permita la participación de la población en su desarrollo, fomentando la toma de decisiones de las distintas comunidades rurales para la resolución de sus problemas.
- Fomento del empleo en el medio rural para aumentar sus posibilidades de desarrollo socioeconómico. La formación complementaria servirá, además, para adecuar el nivel de capacidad de la población y así adaptarla a las necesidades reales del mercado laboral y de la sociedad en general.
- Acciones realizadas por los grupos de acción local para la divulgación, gestión y ejecución del programa regional, de modo que la población rural sea conocedora de sus potencialidades y ventajas.
- Acciones en común de los grupos de acción local integrantes del grupo de cooperación; gastos de asistencia técnica a la cooperación; elaboración del proyecto de creación del grupo; animación de los territorios; y gastos específicos del GAL que coordina el proyecto de cooperación.

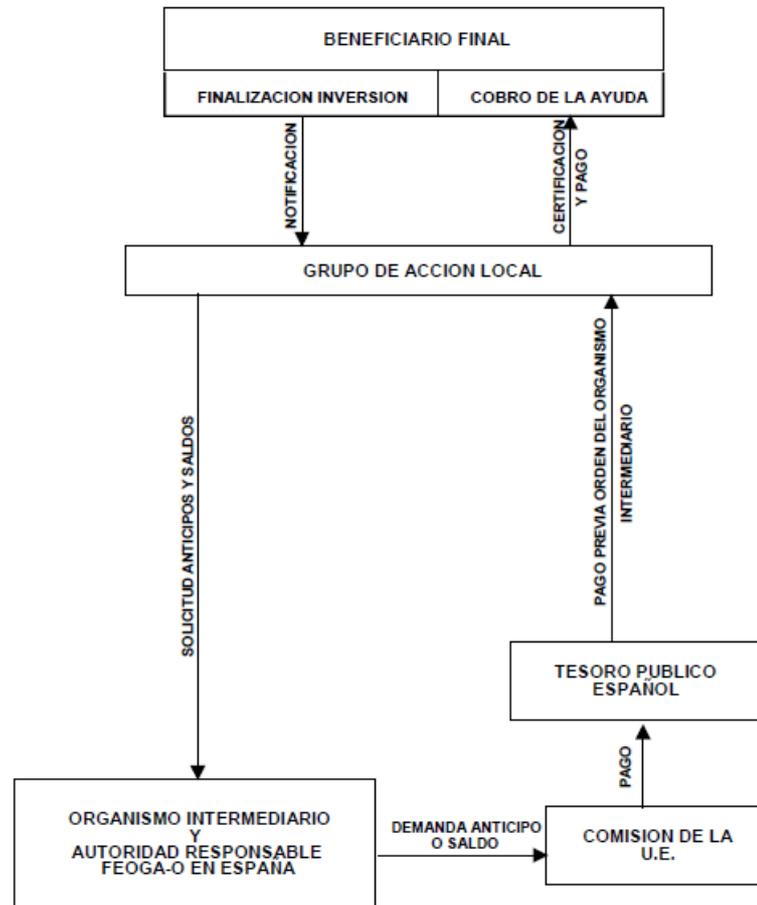
Fuente: Elaboración propia a partir de DGDR (2003a).

Durante la actualización de la evaluación intermedia del Leader Plus, en 2005, la Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía alertó sobre el hecho de que el Leader consiguió proporcionar cierta uniformidad en materia de clasificación y nomenclatura utilizada para proyectos en áreas específicas, pero no lo suficiente para evitar divergencias, que son identificadas como una de las dificultades para la gestión de los acuerdos de cooperación interterritorial.

Esta situación se agrava en la medida que los GDR asignan subjetivamente los proyectos a los ámbitos de intervención que consideran más oportunos. Por ejemplo, un mismo proyecto ha sido asignado a diferentes ámbitos de intervención. Esto dificulta enormemente el análisis, pues impide agregar la información y hacer consideraciones más exactas sobre los proyectos financiados por la iniciativa comunitaria<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), pp. 672-673.

Figura 10. Circuito financiero de los fondos comunitarios al beneficiario final (España).



Fuente: MAPyA (2000), p. 113.

Para orientar el funcionamiento de los grupos de cooperación, la Consejería de Agricultura y Pesca elaboró un régimen de ayudas y un procedimiento de gestión Leader Plus. En España, los órganos de decisión y funcionamiento de los grupos de cooperación en Andalucía son el Consejo General de Cooperación (de carácter político) y la Comisión Técnica de Cooperación (de carácter técnico); la integración en red es gestionada por la administración central del Estado; y el seguimiento y evaluación es administrado conjuntamente entre la administración central del Estado y la administración autonómica.

### **4.2.3 Portugal**

En Portugal, la estructura de la organización responsable de la ejecución del Programa Nacional Leader Plus comprende el organismo intermediario, el gestor, la unidad de gestión, la Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA), las Comissões Regionais de Acompanhamento (CRA) y los grupos de acción local (GAL). Inicialmente, la Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) asumió las funciones de organismo intermediario encargado a nivel nacional para la utilización de las subvenciones globales, incluso asumiendo las funciones de la autoridad de pago, mientras que la posición del gestor era ejercida por el subdirector general de Desarrollo Rural, de acuerdo con la Resolución del Consejo de Ministros n.º 120/2001, que nombró el Gestor de Leader Plus y creó la estructura de apoyo técnico (EAT). Con la creación del Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa), este ha asumido las funciones de organismo intermediario y la autoridad de pago, y el presidente del IDRHa ha asumido las funciones de gestor en la práctica, en un período en el que no existía aún una nueva ley orgánica para la MADRP.

En Portugal, el Ministerio da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) determina qué medidas financiables están previstas en el Programa Nacional Leader Plus:

Eje 1. Apoyo a las estrategias territoriales de desarrollo rural, integradas y de carácter piloto:

Medida 1. Inversiones

1.1 Inversiones en infraestructuras

1.2 Apoyo a actividades productivas

1.3 Otras acciones materiales

Medida 2. Acciones inmateriales

2.1 Formación profesional

2.2 Otras acciones inmateriales

Medida 3. Adquisición de competencias

Medida 4. Gastos de funcionamiento de los grupos de acción local

Eje 2. Apoyo a la cooperación entre territorios rurales:

Medida 1. Cooperación entre territorios

Medida 2. Cooperación transnacional

Eje 3. Integración en red.

Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.

El Programa Nacional Leader Plus de Portugal (MADRP, 2006) establece que:

- a) En Portugal el Leader se articula a través de un programa nacional.
- b) Los grupos de acción local actuarán en territorios de pequeña dimensión y de carácter rural, formando un conjunto homogéneo desde el punto de vista geográfico, económico y social. La población del territorio deberá encuadrarse entre 10.000 y 100.000 mil habitantes, en cuanto a las zonas de mayor densidad poblacional (del orden de los 120 hab/km<sup>2</sup>). Para las zonas de gran o poca densidad de población podrán hacerse excepciones a estos criterios, debidamente justificadas.
- c) En Portugal la iniciativa estuvo regulada por el Decreto Ley n.º 244/2001, por el que se establecen las reglas generales de aplicación de la intervención estructural de iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader Plus. Son objetivos del Programa Leader Plus en Portugal incitar y apoyar a los agentes rurales a reflexionar sobre el potencial de los respectivos territorios, en una perspectiva a largo plazo, incentivar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas y de gran calidad, cuyo objeto sea la experimentación de nuevas fórmulas de valoración del patrimonio natural y cultural; y fortalecer el entorno económico, para contribuir a la creación de puestos de trabajo y la mejora de la capacidad organizativa de las comunidades.

El Programa Nacional cuenta con seis objetivos específicos:

- La utilización de nuevos repositorios de saber-hacer y de nuevas tecnologías.
- La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- La valorización de los productos locales.
- La salvaguarda del ambiente y del paisaje.
- La preservación del patrimonio y de la identidad cultural de los territorios rurales.
- La promoción y el refuerzo de las componentes organizativas y de las competencias en las zonas rurales.

#### **a) Alentejo Sudoeste**

El Programa Leader Plus Al Sud es una iniciativa de la Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste (Esdime), que actúa en la región del sudoeste de Alentejo de Portugal. En el cuadro 2 se presentan los tipos de acciones involucradas en las medidas para la aplicación del Leader Al Sud.

Cuadro 2. Tipos de acciones involucradas en las medidas para la aplicación del Leader Plus en el Alentejo Sudoeste

<p>1.1 Inversión en infraestructuras</p> <p>1.1.1 Centro de recursos de apoyo a las asociaciones locales</p> <p>1.1.2 Centro de intercambios juveniles</p> <p>1.2 Apoyo a actividades productivas</p> <p>1.2.1 Apoyo a micro y pequeñas empresas locales</p> <p>1.2.2 Apoyo a proyectos empresariales experimentales/innovadores</p> <p>1.3 Otras acciones materiales</p> <p>1.3.1 Apoyo a emprendimientos de y para jóvenes</p> <p>1.3.2 Apoyo a emprendimientos asociativos</p> <p>2.1 Formación profesional</p> <p>2.1.1 Jornadas formativas para dirigentes y cuadros de asociaciones e instituciones locales</p> <p>2.1.2 Jornadas formativas para empresarios y gestores</p> <p>2.1.3 Apoyo a asistencias técnicas a empresas</p> <p>2.2 Otras acciones inmateriales</p> <p>2.2.1 Apoyo a asistencias y a la adquisición de competencias para asociaciones e instituciones locales</p> <p>2.2.2 Apoyo a proyectos de asociaciones e instituciones locales</p> <p>2.2.3 Polos locales de animación</p> <p>2.2.4 Acciones de promoción de la estrategia y metodología del desarrollo local en la zona de intervención</p> <p>2.2.5 Acciones de comunicación, promoción y encuadramiento de la zona de intervención</p> <p>2.2.6 Apoyos a actividades promocionales de comunidades locales</p>
---

Fuente: Elaboración propia por traducción a partir de Esdime (2002).

El Programa Leader Plus Al Sud tiene como tema fuerte o aspecto aglutinante, la *construcción de una cultura emprendedora e innovación para el Alentejo Sudoeste* y se basa en cuatro puntos específicos:

- Aumentar y diversificar el acceso de los agentes e instituciones a las medidas del Plan de Desarrollo Local y del Quadro Comunitario de Apoio.
- Fortalecer y consolidar las competencias técnicas y organizacionales del territorio.
- Promover y apoyar la realización de proyectos de diversificación de la base económica y social de la zona de intervención.
- Incentivar y apoyar el surgimiento de proyectos experimentales y de voluntariado en el territorio.

## b) Algarve

El Plano de Desenvolvimento Local Arrisca+ (In Loco, 2002a) es una iniciativa de la ADL In Loco, que actúa en la región del Algarve en el sur de Portugal, dentro del territorio de intervención designado por Coração da Serra do Caldeirão. El PDL Arrisca+ así como todos los PDL de Portugal están en consonancia con el programa nacional. Sus particularidades, en las clasificaciones de las sub-medidas y acciones contempladas en el eje prioritario estrategias de desarrollo se presentan a continuación:

- Inversión en infraestructuras
  - Valorización del patrimonio natural
  - Valorización del patrimonio construido
  - Servicios a la población
- Apoyo a actividades productivas
  - Valorización de los productos locales
  - Creación y valorización de alojamiento
  - Valorización de la restauración
  - Servicios de animación turística
- Otras acciones materiales
  - Informatización de agentes económicos y sociales
  - Apoyo a la producción del territorio
- Formación profesional
- Otras acciones inmateriales
  - Animación para el desarrollo
  - Información y comunicación
  - Experimentación y demostración
  - Organización de productores
  - Acciones promocionales del territorio
- Gastos de funcionamiento de los grupos de acción local
- Recursos humanos

### c) Trás-os-Montes

El Programa de Desarrollo Local Leader Plus Terra Fria (CoraNe, 2002) es una iniciativa de la Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina (CoraNe), que actúa en la región de Trás-os-Montes en Portugal. El PDL Terra Fria está en consonancia con el Programa Nacional Leader Plus para Portugal, pero presenta sus particularidades, en las clasificaciones de las sub-medidas y acciones contempladas en el eje prioritario Estrategias de Desarrollo, en relación a sub-medida 2.2, cuya clasificación se presenta adelante:

- Otras acciones inmateriales
  - Promoción de la Terra Fria
  - Valorización de los recursos locales
  - Acciones de sensibilización y defensa ambiental
  - Actividades culturales y deportivas de ámbito regional
  - Estudios y publicaciones

## 4.3 Evaluación previa para aplicación del Leader en España y Portugal

El Reglamento 1260/1999 (CE, 1999) estableció los aspectos fundamentales para la evaluación previa de aplicación del Leader. Dicha evaluación deberá analizar las capacidades y las posibles deficiencias del Estado miembro, de la región, y del sector; e incluirá en un aspecto general un análisis de la situación socio-económica y los impactos ambientales de la región, y un diagnóstico de la situación en términos de equidad de género. La importancia de se mirar a las evaluaciones previas, tras el periodo de la aplicación de Leader como Programa de Iniciativa Comunitaria está en se conocer las condiciones en que tuvo su punto de partida.

Tratando de reducir un posible sesgo en el estudio, acerca de las similitudes y diferencias en el entorno de los dos países, ya que sus evaluaciones no siguen el mismo formato, a continuación se presentan en la tabla 5 los elementos comunes en el análisis DAFO de España y Portugal, elaborados según las evaluaciones previas de los dos países.

---

Tabla 5. Evaluación previa para aplicación de Leader en España y Portugal. Análisis DAFO a partir

de los elementos comunes a España y Portugal.

<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<p>Baja densidad poblacional en algunas zonas rurales.</p> <p>Envejecimiento de la población.</p> <p>Insuficiencia de habilidades y capital humano.</p> <p>Desertificación de algunas zonas rurales.</p> <p>Dificultad de inyectar nuevas actividades y factores de innovación.</p> <p>Empresariado muy tradicional.</p> <p>Canales comerciales y estructuras de distribución poco desarrolladas.</p> <p>Formación/ infraestructura deficiente para la aplicación de las TIC.</p> <p>Débiles ligazones entre educación y mercado.</p> <p>Bajo nivel de calificación.</p>	<p>Dinámica general de despoblamiento.</p> <p>Efectos ambientales de prácticas agrícolas y pecuarias.</p> <p>Búsqueda por la promoción del crecimiento con niveles de eficacia y eficiencia desvinculados del perfil de los recursos disponibles.</p> <p>Intensificación de la competencia en precios y costes procedentes de países y regiones emergentes como consecuencia de la liberalización del comercio mundial y la ampliación de la Unión Europea.</p> <p>Reorientación de los flujos de procura turística para productos y ofertas más atractivas y para nuevos mercados competitivos.</p> <p>Globalización económica y mundialización del modelo de consumo.</p>
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<p>Amplia base de recursos endógenos con potencial productivo.</p> <p>Fuerte vinculación de la base productiva a factores endógenos de calidad, con valor asociado a una imagen propia, productos de calidad de cariz territorial.</p> <p>Disponibilidad de un valioso patrimonio ambiental bien conservado.</p> <p>Mejora continuada de las accesibilidades, más específicamente entre las zonas rurales y los centros urbanos de proximidad, con repercusiones al nivel del bien estar de las poblaciones y en la facilidad de acceso a los mercados y a los centros de decisión.</p> <p>Mejora continuada de la red de infraestructuras colectivas y equipamientos sociales, con reflejos positivos al nivel del bienestar de la población y del desarrollo de las actividades económicas en nuevos niveles de concentración y de reducción de costes.</p>	<p>Riqueza en variedades animales y vegetales, adaptadas a sistemas de producción menos intensivos, como un potencial genético a preservar para el futuro.</p> <p>Posibilidades de mejora, renovación y diversificación en los sectores más tradicionales y complejos, así como de potenciar la calidad y la exportación de los productos.</p> <p>Oportunidades de diversificación económica (artesanía, transformación, envasado de productos, etc.).</p> <p>Existencia de perspectivas comerciales para productos de calidad.</p> <p>Potencial de dinamización del desarrollo económico y social de las zonas rurales, a partir de las actividades relacionadas con la preservación del patrimonio paisajístico, de los recursos naturales y de la calidad ambiental.</p> <p>Expansión del turismo rural y de interior, en una perspectiva integrada.</p> <p>Capacidad de diversificación económica de los jóvenes y de la mujer rural.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPyA (2000) y REDE Leader Portugal (2000).

A partir del análisis DAFO es posible extraer algunas consideraciones, que presentamos a continuación:

- Las oportunidades para la diversificación económica y el creciente mercado de productos de calidad pueden disfrutar de una amplia base de recursos locales con potencial productivo y una fuerte conexión de esta base de producción, con factores endógenos de la calidad y la adición de valor asociada a la imagen local.
- La disponibilidad de un valioso patrimonio ambiental y en buen estado permite se aprovechar el potencial de estimular las zonas rurales, por medio de actividades relacionadas con la preservación del patrimonio paisajístico y de los recursos naturales.
- La mejora continua de acceso, sobre todo entre las zonas rurales y centros urbanos cercanos, permite se tomar ventaja de las oportunidades de crecimiento del turismo rural y doméstico en una perspectiva integrada.
- La baja densidad poblacional en algunas zonas rurales, vinculada al envejecimiento de la población, se suma a la dinámica general de la despoblación; factores que solo agravan la escasez de habilidades y capital humano.
- La desertificación presente en algunas zonas rurales se ve agravada por los efectos medioambientales perjudiciales derivados de las actividades agrícolas y ganaderas, y por la búsqueda de un crecimiento económico separado de la disponibilidad de recursos. Con este marco, no es posible aprovechar las oportunidades que surjan en relación con el uso de sistemas de producción menos intensivos en recursos.
- El perfil tradicional de los empresarios, junto con la dificultad de la innovación, se ve agravado por la creciente competencia de bajos precios, de países en vías de desarrollo, o incluso de Europa del Este, de forma que no es posible aprovechar las oportunidades generadas por la diversificación, el aumento de la calidad, y la expansión del mercado extranjero.
- Canales comerciales y estructuras de distribución subdesarrollados, de baja cualificación o incluso con estrategias de educación desvinculadas del mercado, son amenazadas por la creciente globalización.

## 4.4 Evaluación de la aplicación de la metodología Leader en la Unión Europea: un análisis empírico en España y Portugal

El objetivo de este apartado es presentar el trabajo de campo llevado a cabo en los dos últimos años de aplicación del Leader Plus (2005-2006), en España en la región de Andalucía<sup>65</sup> (en las provincias de Córdoba, Granada y Jaén) y en Portugal en las regiones de Trás-os-Montes, Alentejo y Algarve (en las provincias de Bragança, Aljustrel y São Brás de Alportel, respectivamente). El análisis tuvo como objetivo estudiar cómo están estructurados los grupos de desarrollo Rural (GDR), en relación con su configuración y representatividad, así como las normas para la elección de proyectos para subvenciones. Esta etapa del estudio ha sido de fundamental importancia para la apropiación de los informes de los expertos, en las evaluaciones finales de Leader.

### 4.4.1 El caso de España

La Tabla 6 presenta la evolución de las características de la aplicación del Leader en España, como iniciativa comunitaria entre 1991 y 2006. Para el análisis de Leader en España se ha elegido la comunidad autónoma de Andalucía, con una extensión que equivale al 17,3% del territorio español; y una población de 8,4 millones de habitantes en el año de 2014, lo que supone un aumento de 552.506 personas, respecto a 2005 cuando se produjo este estudio de caso, y contaba con una población de 7,8 millones de habitantes.

Tabla 6 – Evolución de la aplicación del Leader en España  
(1991 – 2006)

	<b>Leader I</b>	<b>Leader II</b>	<b>Leader Plus</b>
Nº de Grupos de Acción Local	53	133	145
Superficie Km <sup>2</sup>	81.855	226.057	251.186
% Población	4,61%	12%	13%

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

En la región de Andalucía, cuyas características en la aplicación del Leader se presenta en la tabla 7, se estudiaron, entre 2005 y 2006, las siguientes organizaciones: la Asociación para la

<sup>65</sup> Cinco Grupos de Desarrollo Rural han sido invitados a participar de este estudio, distribuidos en las regiones apuntadas, al principio de la aplicación de Leader, como de Objetivo 1. Coincidentemente, los tres que contestaron afirmativamente se ubicaban en la región de Andalucía.

Promoción Económica y el Desarrollo Rural de la Alpujarra-Sierra Nevada (Granada)<sup>66</sup>, la Asociación para el Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir (Córdoba) y la Asociación para el Desarrollo Rural de Sierra Mágina (Jaén), cuyas características se presentan a continuación. Además, en agosto de 2006, fue realizada entrevista con D. Luís Carazo, entonces Jefe de Servicios en la Sub-Dirección de Estrategias de Desarrollo Rural en Madrid .

Tabla 7 – Características de Andalucía en la aplicación del Leader (1991 – 2006)

	<b>Leader I</b>	<b>Leader II</b>	<b>Leader Plus</b>
Nº de Grupos de Acción Local	09	22	22
Superficie Km <sup>2</sup>	13.436	42.915	40.200
% Población	8%	15%	20%

Fuente: Junta de Andalucía e INE

#### 4.4.1.1 GDR Alpujarra - Sierra Nevada

La Asociación para la Promoción Económica y el Desarrollo Rural de la Alpujarra-Sierra Nevada fue fundada en 1992, como Grupo de Desarrollo Rural (GDR), con actuación en las provincias de Granada y Almería, que abarca los 63 municipios presentados en la figura 11, y que sumaban en el año de 2005 uno 78.477 habitantes. El GDR cuenta con dos oficinas ubicadas en los municipios de Laujar de Andarax (Almería) y Órgiva (Granada).

Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina del GDR en el municipio de Órgiva, en la provincia de Granada, en noviembre de 2005, cuando se realizó una entrevista semiestructurada al gerente del Grupo de Desarrollo Rural, D. José J. García Aragón.

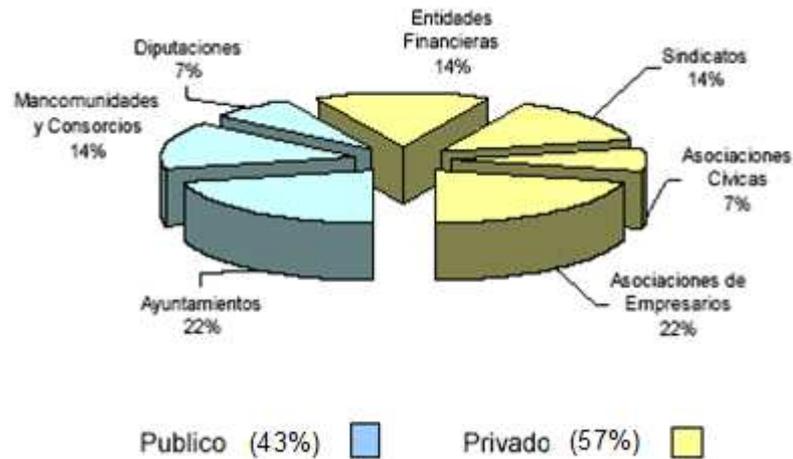
Los órganos de participación y decisión del GDR Alpujarra-Sierra Nevada son, respectivamente, la asamblea general y la junta directiva. Componen la asamblea general 107 socios del GDR, donde hay un predominio de la participación del sector público, con 50 ayuntamientos, 6 mancomunidades<sup>67</sup> y consorcios y 2 diputaciones. Entre los 49 socios restantes destaca la presencia de 13 asociaciones cívicas, 12 asociaciones de empresarios, 8 organizaciones profesionales agrarias, 5 sociedades mercantiles, 4 entidades financieras, 3 sindicatos y 2 entidades de economía social.

<sup>66</sup> El GDR Alpujarra-Sierra Nevada que tenía en la ocasión del estudio de caso una actuación en Granada y Almería, ha sido separado en GDR Alpujarra de Granada y GDR Alpujarra de Almería.

<sup>67</sup> Las mancomunidades son entidades supralocales en las que se han agrupado los municipios: la Mancomunidad de municipios de la Alpujarra Granadina, la Mancomunidad de municipios de la Costa Tropical, el Consorcio Medio Andarax-Bajo Nacimiento y el Consorcio Abruca-Fiñana.



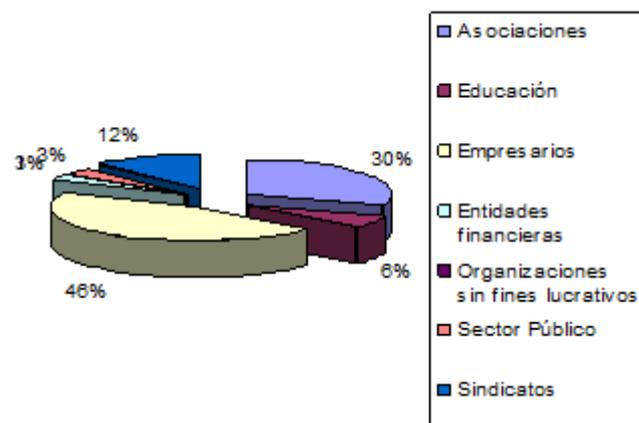
Gráfico 1. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — GDR Alpujarra-Sierra Nevada.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REDR (200<sup>68</sup>).

Para identificar la composición de la junta directiva, es necesario llevar a cabo el desglose de los miembros que componen la Asociación Cultural Abuxarra y la Asociación Turística de las Alpujarras<sup>69</sup>: las dos asociaciones están formadas por instituciones de carácter privado. La junta directiva, que acumula el papel de unidad gestora, actúa como órgano decisorio para la aprobación de proyectos, y se basa en el informe elaborado por la gerencia, que por su parte acumula la función de Equipo Técnico Leader (ETL). La composición del GAL para el GDR se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Composición del grupo de acción local GDR Alpujarra Sierra Nevada.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REDR<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Red Española de Desarrollo Rural < <http://www.redr.es/es/portal.do> >

<sup>69</sup> GDR Alpujarra- Sierra Nevada: *Socios que componen la ADR*, Órgiva. < <http://www.adr-alpujarra.com>>

<sup>70</sup> Red Española de Desarrollo Rural < <http://www.redr.es/es/portal.do> >

La asociación decidió que sus estrategias de desarrollo se articularán en torno al aspecto aglutinante la *valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales*. El Plan de desarrollo local de la Alpujarra tiene como objetivo central «generar un conjunto sinérgico de actividades productivas que incrementen la renta, el empleo y la calidad de vida de la población, considerando la capacidad y el valor del medio natural y cultural como elemento crítico para la sostenibilidad y el desarrollo»<sup>71</sup> y como objetivos generales, la aplicación de una estrategia de desarrollo sostenible, integrada, de calidad y destinada a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural en la comarca, priorizando acciones que mejoren el entorno económico con el fin de contribuir con la creación de empleo y la capacidad de organización de las distintas comunidades.

El proceso de aprobación o denegación de los proyectos presentados al GDR Alpujarra Sierra Nevada es definido en el procedimiento de gestión de ayudas (GDR Alpujarra-Sierra Nevada, 2000), establecido con el fin de permitir una mayor objetividad y transparencia en la designación de los beneficiarios. El objetivo es apoyar preferentemente los proyectos que tienen un alto contenido de innovación y que son capaces de demostrar qué efecto tendrán en la región.

El GDR participa en la Asociación Rural de Andalucía (ARA), entidad de ámbito regional compuesta por todos los GDR de Andalucía, enmarcando su participación en actividades de difusión de información, organización de actividades y en la defensa de los intereses de los grupos. En el ámbito regional el GDR participa aún en la Asociación Tierra con proyectos para la calidad certificada de servicios y productos. En el ámbito de la integración en redes internacionales el GDR participa en el Proyecto Leonardo relacionado con la formación de empresarios en el mundo rural. El GDR Alpujarra-Sierra Nevada participa de dos grupos de cooperación (*Columela* y *El patrimonio de tu territorio*) y de otras dos acciones conjuntas de cooperación (*Thermaland: desarrollo del potencial termal de Andalucía* y *El patrimonio megalítico*).

La estrategia del grupo *Columela* se fundamenta en iniciativas de cooperación que persigan una mejor calidad de vida, la homogeneización y normalización de la oferta local orientada a obtención de indicadores de calidad (denominaciones de origen, indicación geográfica,

---

<sup>71</sup> Red Española de Desarrollo Rural < <http://www.redr.es/es/portal.do> >

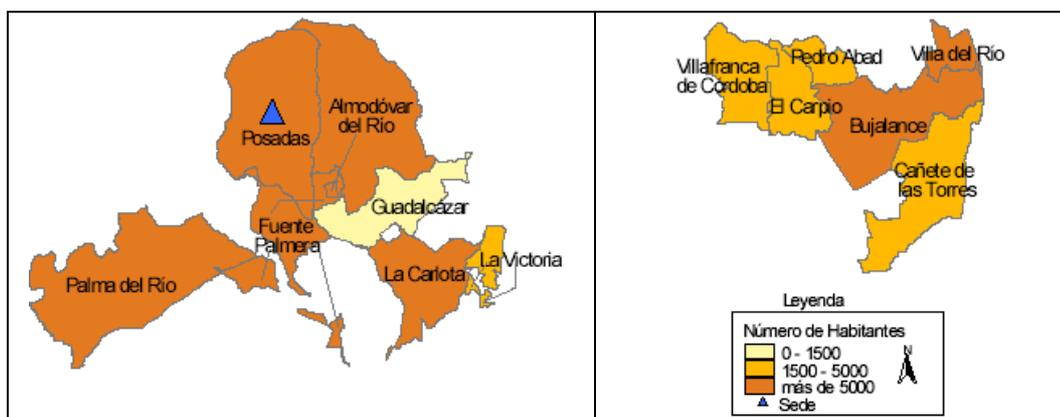
marcas, etc.), la reducción de los costes de comercialización y apoyo técnico para la puesta en marcha de iniciativas intercomarcales y estudios de mercado. Por su parte, la estrategia del grupo *El patrimonio de tu territorio* se fundamenta en iniciativas de cooperación que persigan la valorización del patrimonio natural y cultural, propiciando iniciativas e instrumentos transferibles que contribuyan a generar un proceso de desarrollo rural equilibrado, transferible y duradero.

La estrategia del proyecto de cooperación *Thermaland* responde a la puesta en valor del recurso del agua mineromedicinal y termal, dinamizando la población hacia ese fin y desarrollando las líneas de acción necesarias para la localización de las actividades turísticas conexas (hostelería, turismo, restauración, etc.). Mientras que la estrategia del proyecto de cooperación *El patrimonio megalítico* se fundamenta en acciones que persigan un modelo de desarrollo cultural moderno y competitivo, integrado en una estrategia de desarrollo rural sostenible destinada a incidir en el patrimonio como un bien tangible susceptible de ser revalorizar.

#### 4.4.1.2 GDR Medio Guadalquivir

La Asociación para el Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir desde 1997 hasta 2001, ha gestionado el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER). Actúa en la provincia de Córdoba que abarca los 14 municipios presentados en la figura 12, y que sumaban en el año de 2005 uno 66.282 habitantes. El GDR cuenta con una oficina ubicada en el municipio de Posadas.

Figura 12. Zona de intervención Medio Guadalquivir.



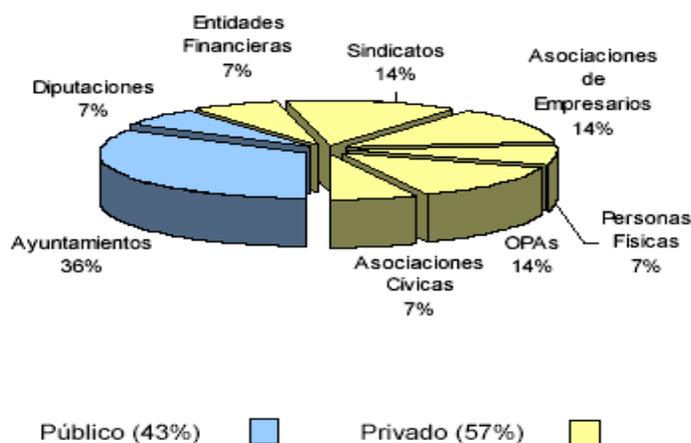
Fuente: CAP (2005), p. 03 – Ficha identificativa del GDR Medio Guadalquivir.

Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina del GDR en el municipio de Posadas, en la provincia de Córdoba, en noviembre de 2005, cuando se realizó una entrevista semiestructurada al gerente del Grupo de Desarrollo Rural, D. Jesús Orcaray Durán, y a D.<sup>a</sup> María Ester Cabrilla Angulo, Técnica de Proyectos en el GDR.

Los órganos de participación y de decisión del GDR Medio Guadalquivir son respectivamente la asamblea general y la junta directiva. En la asamblea general están reunidos los 53 socios del grupo, y en ella participan entre otros los ayuntamientos del territorio, las dos mancomunidades de municipios presentes en la zona, la Diputación Provincial de Córdoba, los sindicatos Unión General de Trabajadores de Córdoba (UGT) y Unión Provincial de Comisiones Obreras de Córdoba (CCOO), así como sociedades mercantiles, asociaciones empresariales, organizaciones profesionales agrarias, asociaciones cívicas y entidades de economía social.

La junta directiva del grupo de acción local está formada por 14 miembros, de los cuales el 57,1% representa a entidades privadas, como se puede ver en el gráfico 3. En la junta directiva hay aún un sitio para ser ocupado por una asociación de género y juventud. Entre las entidades públicas pertenecientes a la zona sur se encuentran los ayuntamientos de Posadas, Palma del Río y La Carlota, y de la zona norte el ayuntamiento de Pedro Abad y el de Bujalance. Además de estos también forma parte la Diputación Provincial de Córdoba. La zona de la Vega tiene tres representantes públicos en la junta directiva, mientras que la zona del Alto Guadalquivir dispone de dos representantes. Esta distribución refleja la realidad del territorio, ya que en la Vega viven las dos terceras partes de los habitantes del ámbito de actuación y tiene más del doble de superficie que la zona del Alto Guadalquivir. A la junta directiva asisten el responsable administrativo financiero del grupo y dos representantes pertenecientes al Centro de Investigación y Formación Agraria y la Oficina Comarcal Agraria, en calidad de asesores técnicos.

Gráfico 3. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva del GAL GDR Medio Guadalquivir.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REDR<sup>72</sup>.

Del sector privado están presentes las organizaciones profesionales agrarias Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores - Córdoba (ASAJA) y la Unión de Pequeños Agricultores (UPA), la Unión de Empresarios de la Madera de Córdoba y la Confederación de Empresarios de Córdoba en representación del sector empresarial, los sindicatos Unión General de Trabajadores de Córdoba (UGT) y Unión Provincial de Comisiones Obreras de Córdoba (CCOO), Cajasur como entidad financiera, y Antonio Cepedello Morales, como empresario individual por las empresas y particulares. La composición del grupo de acción local puede se ver en el gráfico 4.

Gráfico 4. Composición del GAL Medio Guadalquivir.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REDR<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Red Española de Desarrollo Rural < <http://www.redr.es/es/porta1.do> >

<sup>73</sup> *Ibidem*.

El Plan de Desarrollo Local del Medio Guadalquivir (GDR Medio Guadalquivir, 2000) se divide entre un elemento estratégico de vertebración, aglutinante y de cohesión de la estrategia de desarrollo y por tanto de la comarca del Medio Guadalquivir: el agua; y un elemento impulsor estratégico, como instrumento para reforzar la comarca y el Plan Comarcal de Desarrollo: las energías renovables. Da prioridad a las acciones que tienen por objeto:

- Proporcionar un desarrollo equilibrado e integral.
- Revalorizar los recursos existentes.
- Conseguir un equilibrio entre desarrollo y conservación del medio ambiente.
- Promover la creación de instrumentos que permitan cualquier actividad cuyo desarrollo se contemple en el PRODER u otros programas similares.
- Favorecer la creación de pequeñas y medianas empresas del sector agroalimentario;
- Promover acciones encaminadas a la vertebración sectorial y al incremento de competitividad del sector agroalimentario.
- Organizar el sector artesanal, recuperando el perdido y potenciándolo junto con el aún existente.
- Posibilitar el aumento de la dotación existente en número y calidad de instalaciones de alojamiento recreativas.
- Promover y diversificar la oferta turística.
- Organizar actividades de formación.
- Procurar la asistencia técnica dirigida al éxito de todos los objetivos de la asociación.
- Promover el intercambio de experiencias.

Los criterios para selección de los proyectos están previstos en su Plan de Desarrollo Leader Plus:

1. Contribución al incremento de las posibilidades de empleo de los colectivos desfavorecidos, especialmente los tres colectivos señalados como prioritarios en el Programa Comarcal de Desarrollo Endógeno.
2. Promoción de las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o social.
3. Contribución a corregir los desequilibrios socioeconómicos de la zona.
4. Carácter innovador y su contribución al desarrollo integral y sostenible de la zona.
5. Viabilidad técnica, económica y financiera, si se trata de una acción de carácter productivo.

6. Adecuación a los objetivos planteados por el Programa Regional Leader + de Andalucía.
7. Nivel de impacto ambiental.

El GDR participa en la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (ARA) y en la Red Española de Desarrollo Rural (REDER), que realiza las funciones de interlocución de los GDR ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; y, finalmente, en la red provincial de los GDR de Córdoba. Además de actuar en diferentes redes informales del territorio y en dos grupos de cooperación:

- **Acequia**

La estrategia del Grupo, que tiene como coordinador el GDR Medio Guadalquivir, se fundamenta en iniciativas de cooperación que busquen fomentar la valorización de la producción agropecuaria local por los recursos potenciales no suficientemente aprovechados mediante la reorientación y aumento de su valor añadido (GDR Medio Guadalquivir, 2002).

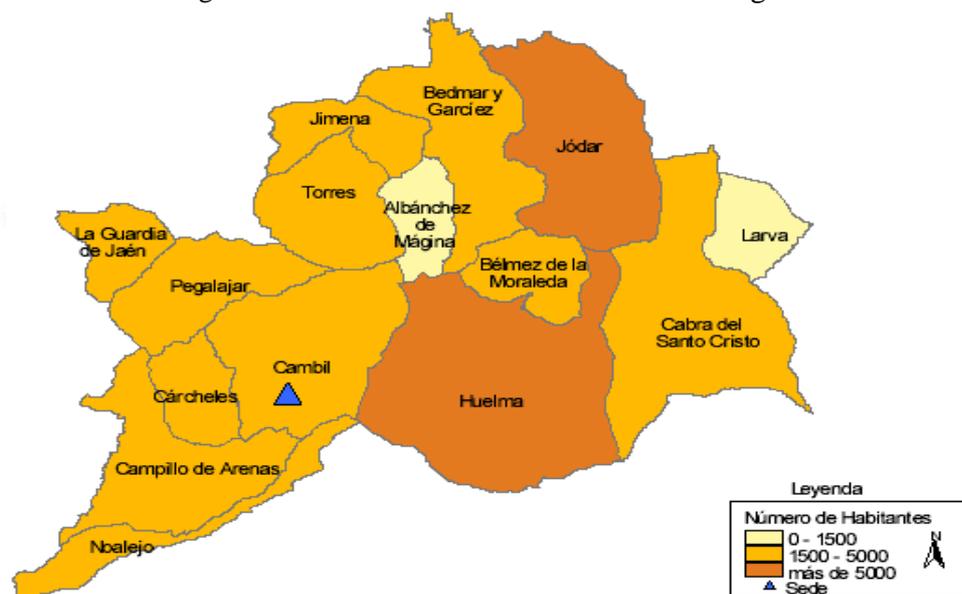
- **Acerca**

La estrategia del Grupo que tiene como coordinador el GDR Sierra de las Nieves se fundamenta en iniciativas de cooperación que busquen el acercamiento de las nuevas tecnologías a la población rural para romper situaciones endémicas de aislamiento. El objetivo general de este grupo es equiparar las oportunidades de la sociedad rural con la urbana, en el marco de la sociedad de la información.

#### **4.4.1.3 GDR Sierra Mágina**

La Asociación para el Desarrollo Rural de Sierra Mágina actúa como Grupo de Desarrollo Rural (GDR), en la provincia de Jaén, que abarca 16 municipios presentados en la figura 13, y que sumaban en el año de 2005 uno 55.579 habitantes. El GDR cuenta con una oficina ubicada en el municipio de Cambil.

Figura 13. Zona de intervención de Sierra Mágina.



Fuente: CAP (2005), p. 03 – Ficha identificativa del GDR Sierra Mágina.

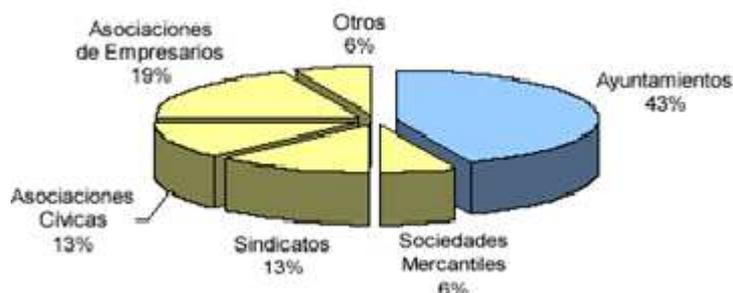
Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina del GDR en el municipio de Cambil, en noviembre de 2005, cuando se realizó una entrevista semiestructurada a D.<sup>a</sup> Olga Martos; además de consulta por medio telemático a D.<sup>a</sup> María Dolores Oya Sutil, Técnica Programas Leader/ Proder en el GDR, en septiembre de 2006.

Los órganos de participación y de decisión del GDR Sierra Mágina son respectivamente la asamblea general y la junta directiva. En la asamblea general están reunidos los 158 socios del grupo. El sector público representa 10,8% del total de socios: 16 ayuntamientos y la Diputación Provincial de Jaén. El sector privado está representado por personas físicas, con 64 miembros, y las sociedades mercantiles con 46 entidades.

La junta directiva del grupo de acción local está formada por 16 miembros. El sector público representa 43,7%, como se puede ver en el gráfico 5: 6 ayuntamientos (Campillo de Arenas- Presidencia; Belmez de la Moraleda; Jimena; Jodar; Cabra del Santo Cristo y Torres) y por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Sierra Mágina. El sector privado representa 56,3%: la Unión General de Trabajadores de Jaén, la Confederación de Empresarios de Jaén, la Asociación de Mujeres Empresariales de Sierra Mágina, la Asociación de Promotores Turísticos de Sierra Mágina, la Asociación Colectivo de Investigadores de Sierra Mágina; ANCOVE, S.L.; la Asociación Amigos del Parque Natural

de Sierra Mágina y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. La composición del grupo de acción local, en el caso del GDR Sierra Mágina, coincide con su junta directiva.

Gráfico 5. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva y composición del grupo de acción local - GDR de Sierra Mágina.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REDR<sup>74</sup>.

La junta directiva del grupo de acción local actúa como órgano evaluador y decisorio de las ayudas públicas, previo informe de elegibilidad de la delegación de Agricultura y Pesca. En este caso ocurre la participación directa del gestor regional del Leader Plus en la evaluación de las candidaturas; esta participación es obligatoria cuando se trata del Leader y opcional cuando se trata del Proder.

#### El carácter complementario del Leader

es garantizado por el Organismo Intermediario a través de la coordinación de dicha Iniciativa con los demás programas, así como a través de la emisión, por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca, de un informe técnico de subvención para los proyectos que se presenten, que será negativo cuando los proyectos sean enmarcarlos en el Programa Operativo PRODER y no impliquen un valor añadido en los términos de exigencias de la iniciativa (innovación, carácter piloto, tema aglutinante, cooperación, etc.)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Red Española de Desarrollo Rural < <http://www.redr.es/es/portal.do> >

<sup>75</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), p. 06.

El Plan de Desarrollo Leader Plus - Mágina Más (GDR Sierra Mágina, 2000) tiene como aspectos aglutinantes la *Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes* y la *Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías* y como objetivo general, mejorar los procesos de desarrollo sostenibles que favorezcan la adopción de modelos de gestión de la actividad productiva del territorio y garantizar la reorientación de la economía a través de la integración de los aspectos ambientales, económicos y sociales.

Prioriza acciones que lleven a reforzar el Parque Natural de Sierra Mágina como referente de calidad, de respeto al medioambiente y de cohesión de la identidad comarcal; fomentar la reorientación de la actividad productiva hacia una gestión integral, que incluya la preocupación medioambiental, la preocupación por la calidad, y la preocupación por la igualdad de oportunidades, la perspectiva de género y juventud; y apoyar la creación de infraestructuras, equipamientos y servicios que puedan favorecer la calidad de vida, lo que permite el desarrollo de la actividad productiva y social, en excelentes condiciones, y que se ocupen de su integración en el medioambiente y el paisaje natural y urbano.

El GDR Sierra Mágina tiene la *Metodología de evaluación de su programa de desarrollo local*<sup>76</sup> basada en el análisis socio-económico desde la perspectiva de género. Además incorpora la variable medioambiental transversalmente y una amplia gama de indicadores (de realización, de resultados y de impacto). La figura 14 presenta el modelo evaluativo que debe ser aplicado.

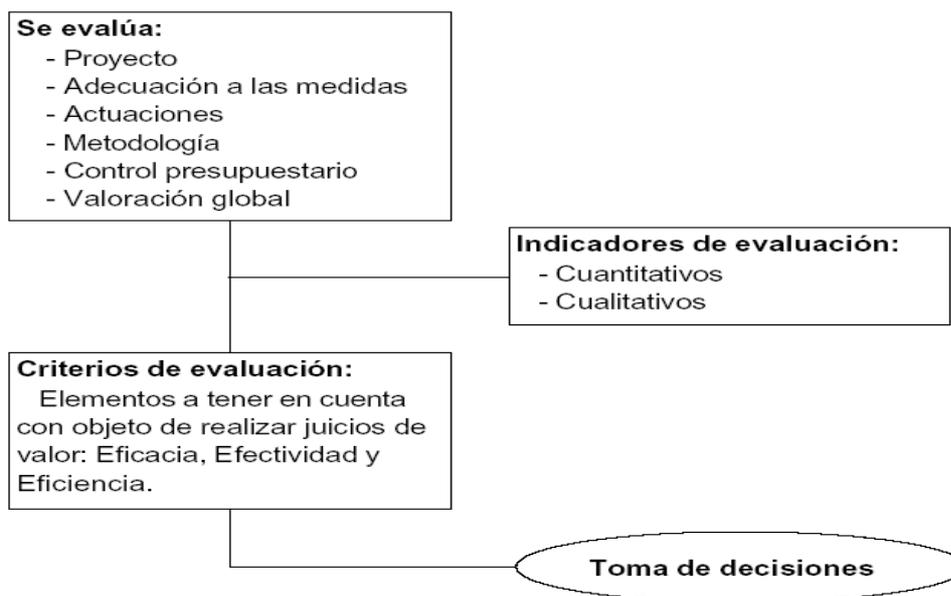
Para la selección de los proyectos, los criterios más valorados por el GDR Sierra Mágina son:

- Contribuir a la promoción de las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad de oportunidades.
- Carácter innovador y su contribución al desarrollo integral y sostenible de la zona.
- Adecuación a los objetivos del Plan de Desarrollo y al Programa Regional Leader Plus de Andalucía.
- Contribuir a corregir desequilibrios socioeconómicos de la zona y su nivel de impacto ambiental.

---

<sup>76</sup> GDR Sierra Mágina (2000), pp. 204- 232.

Figura 14. Modelo evaluativo del PDL - ADR Sierra Mágina.



Fuente: Sierra Mágina (2000).

El GDR Sierra Mágina participa en las redes en materia de género y la juventud, de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) y la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (ARA). En relación con su participación en ARA, el GDR hace algunas restricciones, ya que considera “conveniente que diera mejor respuesta a las demandas que tienen actualmente los grupos de desarrollo Rural de Andalucía”<sup>77</sup>.

El GDR Sierra Mágina participa de un Grupo de Cooperación (*Natures*) y de una Acción Conjunta de Cooperación (*Mujer rural- Alternativas de empleo y acceso a la dirección*), que se detalla a continuación:

- **Natures**

La estrategia del grupo, que es coordinado por el GDR Sierra Morena Cordobesa, se basa en las iniciativas de cooperación que permitan el desarrollo de sistemas de análisis territorial sostenible, que faciliten la puesta en marcha de instrumentos con un componente ambiental y que pueden favorecer un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y actividades emergentes en el alcance de influencia de los espacios naturales protegidos.

<sup>77</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), p. 52.

- **Mujer rural-Alternativas de empleo y acceso a la dirección**

La estrategia del proyecto de cooperación, que es coordinado por la Asociación para el Desarrollo Rural Integrado de los municipios de la Vega del Segura (Murcia), se basa en las acciones que buscan mejorar la situación de la mujer en cada territorio, a través de la aplicación de medidas comunes que faciliten las oportunidades de desarrollo para este segmento de la población.

#### 4.4.2 El caso de Portugal

La Tabla 8 presenta la evolución de las características de la aplicación del Leader en Portugal, como iniciativa comunitaria entre 1991 y 2006.

Tabla 8 – Evolución de la aplicación del Leader en Portugal  
(1991 – 2006)

	<b>Leader I</b>	<b>Leader II</b>	<b>Leader Plus</b>
Nº de Grupos de Acción Local	20	48	52
Superficie Km <sup>2</sup>	36.885	79.302	80.686
% Población	14,3%	33%	32,9%

Fuente: Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local –  
Minha Terra

Para el análisis de Leader en Portugal se ha elegido las regiones de Tras-os-Montes, Alentejo y Algarve. En Portugal se estudiaron, en el primer semestre del año de 2006, las siguientes organizaciones: Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina (CoraNe, en Trás-os-Montes), La Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste (Esdime, en Alentejo) y La Associação In Loco (Intervenção, Formação e Estudos para o Desenvolvimento Local, del Algarve), cuyas características se presenta a continuación. Además, en el año de 2006, fueron realizadas entrevistas con D.<sup>a</sup> Maria Adosina Henriques – Assessora da Direcção- Comissão de Coordenação da Região Centro, y D.<sup>a</sup> Regina Lopes – Presidente ejecutiva da Federação Minha Terra. También ha sido posible participar como oyente en el Seminário Nacional da Rede Portuguesa Leader Plus – Como disseminar a abordagem Leader, en la ciudad de Setúbal.



encuentran varias organizaciones públicas, lo que reduce la participación de las entidades privadas del 66,6% al 41%. La composición del Consejo de Administración de CoraNe o su junta directiva se presenta en el gráfico 6.

Gráfico 6. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — ADL CoraNe.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CoraNe (2006).

Para identificar la composición de la junta directiva, es necesario llevar a cabo el desglose de los miembros que componen las dos instituciones privadas que integran el consejo de administración de la CoraNe y que se presenta a continuación<sup>79</sup>; mientras que la composición del grupo de acción local está en el gráfico 7:

- **Nordiva** (vice-presidencia):
  - Comissão de Coordenação da Região Norte
  - Instituto de Conservação da Natureza
  - Comissão Regional de Turismo do Nordeste Transmontano
  - Câmara Municipal de Bragança
  - Câmara Municipal de Vinhais
  - Direcção Regional de Agricultura de Tras os Montes
- **Montecor** (vice-presidencia)
  - Comissão de Coordenação da Região Norte
  - Direcção Regional de Agricultura de Tras os Montes
  - Câmara Municipal de Miranda do Douro
  - Câmara Municipal de Vinhais

<sup>79</sup> ADL CoraNe - Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina (2002), pp. 105- 106.

Gráfico 7. Composición del grupo de acción local ADL CoraNe.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CoraNe (2006).

El Programa de Desarrollo Local Leader Plus Terra Fria (CoraNe, 2002) tiene como aspecto aglutinante la *valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales*. Sus objetivos generales son la *valorización de los productos locales, promoción y valorización de los recursos endógenos, aumento de la competitividad de las pequeñas y medias empresas del medio rural*, con ello relacionadas, bien como de las pequeñas explotaciones agrícolas. Prioriza acciones que llevan a:

- La promoción y valorización de los recursos económicos locales.
- La transformación de los recursos en productos de elevado valor añadido.
- La preservación y difusión del patrimonio cultural, arquitectónico, y paisajístico.
- El aumento de la calificación profesional de los recursos humanos del territorio.
- La valorización de las técnicas y tecnologías tradicionales.
- La dinamización del saber hacer tradicional.
- La dinamización de las oportunidades de negocios en el medio rural.
- El refuerzo de la capacidad de las organizaciones locales.
- La introducción de nuevas técnicas y tecnologías.
- El incentivo de la complementariedad entre actividades generadoras de empleo.
- La introducción de nuevas actividades culturales compatibles con la preservación de las existentes.
- El aumento de las acciones de cooperación regional, nacional y transnacional.
- El fomento del cambio de experiencias y nuevas prácticas con otros grupos de acción local.

- La contribución con otros grupos para la complementariedad e integración de otros programas.

La evaluación y la selección de los proyectos la lleva a cabo la junta directiva, que se basa en la experiencia del gerente de la ADL en relación a actuación de esta en el territorio para evaluar la capacidad de los promotores para llevar el proyecto.

La ADL CoraNe participa en el Proyecto de Cooperación Sementes de Futuro. El proyecto es una iniciativa de la Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local – Minha Terra, que tiene como socios sus 45 asociaciones integrantes y busca establecer un partenariado para la promoción y valorización del desarrollo local.

#### **4.4.2.2 ADL Esdime**

La Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste (ESDIME) actúa en Grândola, Santiago do Cacem, Odemira, Aljustrel, Beja, Ourique, Castro Verde y Almodóvar; y engloba los municipios identificados en la figura 16. Interviene sobre todo en un territorio comprendido entre la frontera del Alentejo Litoral y del Bajo Alentejo, denominado Alentejo Sudoeste. Sin embargo es una idea común entre las ADLs que estos límites no deben ser demasiado definidos, mostrando un grado de flexibilidad de acuerdo con los proyectos desarrollados, con el argumento de que el territorio no se agota en sus límites administrativos.

Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina de Messejana, en el primer semestre de 2006, cuando se realizó una entrevista semiestructurada al Presidente da Direcção en la ADL Esdime, D. David Marques, y a su Vice-presidente, D.<sup>a</sup> Isabel Benedito.

Figura 16. Zona de intervención (Esdime).

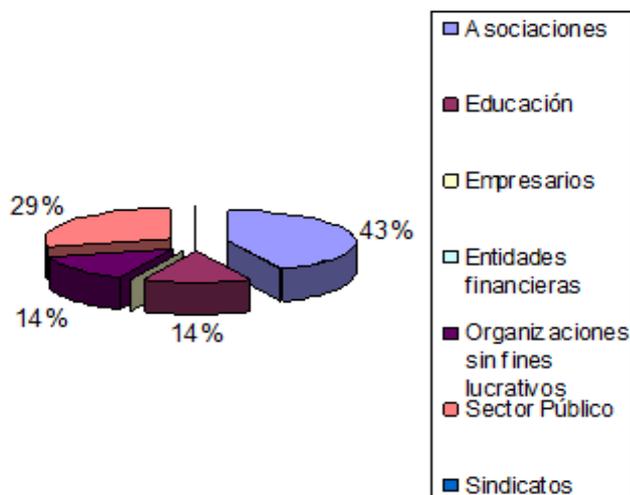


Fuente: Esdime (2006) <sup>80</sup>.

Los órganos de participación y de decisión de la Esdime son respectivamente la asamblea general y la junta directiva. La unidad gestora actúa como órgano decisorio de la aprobación de proyectos, mediante previo informe técnico realizado por el equipo técnico Leader, que tiene espacio en las reuniones. La unidad gestora está formada por cuatro miembros efectivos: Esdime –tres directores–, la Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, La Organização Cooperativa para o Desenvolvimento Integrado do Concelho de Odemira (Taipa), la Associação de Beneficiários do Roxo (Aljustrel), el Instituto Politécnico de Beja (Beja) y otros dos miembros suplentes: Lar Jacinto Baleiro (Castro Verde) y Junta de Freguesia de Aljustrel. El gráfico 8 presenta la composición de la unidad gestora, contabilizándose de igual manera los miembros efectivos y los suplentes. Obsérvese que en el caso de la Esdime, la junta directiva del grupo de acción local en la asociación, no coincide con la unidad gestora, pero sí participa de esta con tres de sus directores.

<sup>80</sup> Véase <http://www.esdime.pt>

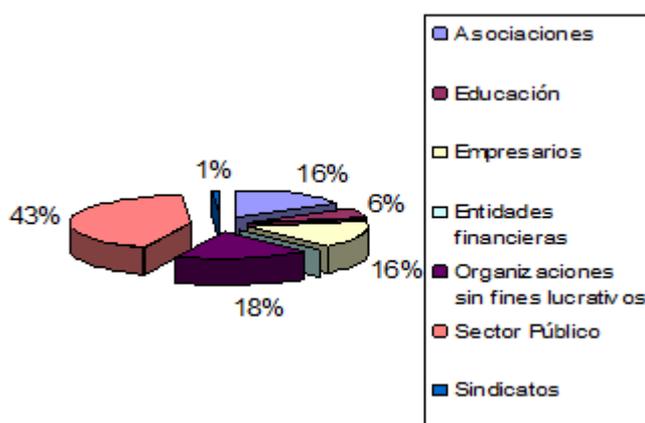
Gráfico 8. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva — ADL Esdime



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Esdime (2006).

El análisis de los socios de las dos instituciones privadas confirma que la Cooperativa Taipa está formada por asociados y colectivos de derecho privado, así como la Associação de Beneficiários do Roxo tiene como socios los agricultores beneficiarios del plan de regadío de la Albufeira do Roxo. O sea, se mantiene el porcentaje de 71% del poder de decisión en manos de instituciones privadas. La composición del grupo de acción local para la ADL puede verse en el gráfico 9.

Gráfico 9. Composición del grupo de acción local ADL Esdime.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Esdime (2006).

El *Plano de Desenvolvimento Local – AL SUD* (ADL Esdime, 2002) tiene como aspecto aglutinante la *promoción y refuerzo de las componentes organizativas y de las competencias de la zona de intervención*, basado en una estrategia y metodología de intervención hacia el

territorio y fomentadora de la participación ciudadana, consubstanciada en un partenariado representativo de la región donde se inserta. Sus objetivos generales son:

- Aumentar y diversificar el acceso de los agentes e instituciones a las medidas del Plan de Desarrollo Local y del Quadro Comunitario de Apoio (QCA)<sup>81</sup>.
- Fortalecer y consolidar las competencias técnicas y organizacionales del territorio.
- Promover y apoyar la realización de proyectos de diversificación económica y social de la zona de intervención e incentivar y apoyar el surgimiento de proyectos experimentales y voluntarios en el territorio.

La Esdime presenta en su *Reglamento de aplicação do plano de desenvolvimento local – AL SUD* (Esdime, 2002c; Esdime, 2002) los criterios que los proyectos deben cumplir para solicitar subvenciones de Leader. Estos criterios son los siguientes:

- Los proyectos no deben haberse iniciado a más de tres meses antes de la fecha de la presentación de la candidatura.
- Deben ser compatibles con los objetivos del PDL según los criterios enunciados en los anexos al reglamento, específicos para cada acción.
- Deben enseñar calidad técnica y sustentación económica y financiera fiable según análisis del equipo técnico Leader (ETL).
- Deben localizarse en la zona de intervención, o en ella tener impacto positivo.
- Deben cumplir los plazos establecidos.

En su *Relatório Anual Leader 2004* (ADL Esdime, 2005), la Esdime incluye elementos de evaluación de la aplicación del programa que se presentan adelante, resumidos en tres principales bloques:

- Inversión por Conselho (Pueblo); por tipo de promotor; por medidas y sub-medidas y por dominios de intervención.
- Ejecución del Plan de Cooperación.
- Acciones especiales en información y divulgación; ambiente y recursos naturales y promoción de la igualdad de oportunidades.

---

<sup>81</sup> El Quadro Comunitario de Apoio (QCA) es un documento que enmarca el conjunto de la ayuda estructural comunitaria a Portugal en el período de programación 1989-1993 (QCA I), 1994-1999 (QCA II) y 2000-2006 (QCA III). El QCA fue el resultado de un proceso de negociación entre la Comisión Europea y el gobierno de Portugal, y se basó en las propuestas presentadas a la Comisión Europea en el marco del Plan de Desarrollo Regional. Con el objetivo general de crecimiento de la productividad, se han definido tres áreas prioritarias de intervención: la mejora del potencial humano, el apoyo a la actividad productiva y la estructuración del territorio. Vide < <http://www.qca.pt/>>.

La ADL Esdime participa en el *Proyecto de Cooperación Sistema nacional de animação da comercialização de Produtos Locais*, que tiene como objetivo la contratación del servicio con la *ProRegiões – Promoção das Regiões Ltda*, con el objeto de facilitar la aplicación de medidas que conduzcan a la animación de la comercialización, a partir de productos locales del Ribatejo Interior, en el espacio de la Loja do Mundo Rural, en Campo de Ourique – Lisboa. El partenariado está formado por la Esdime, Adirn, Asociación de Desarrollo de la Alta Extremadura (ADAE), Adices y Tagus.

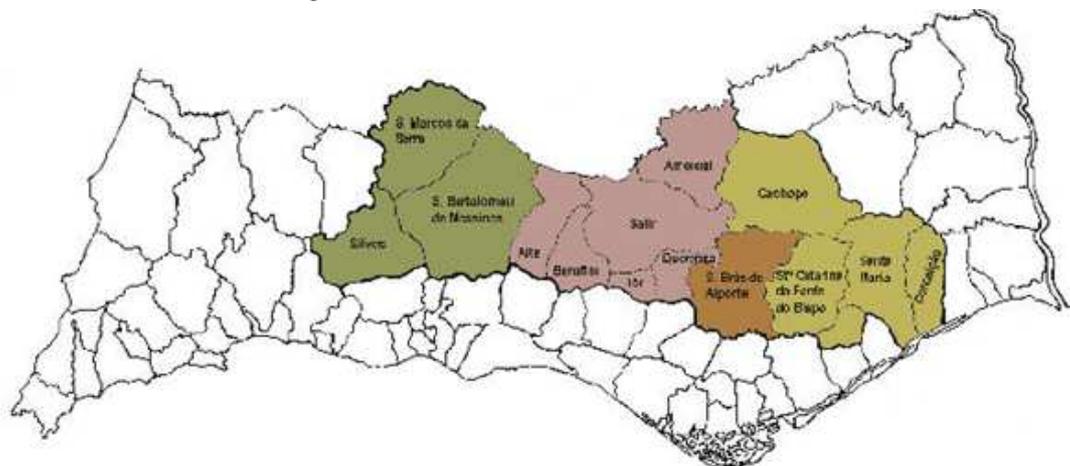
En relación con la inversión por dominios de intervención se verifica que en el marco de la cooperación solo el proyecto *Do Este ao Oeste: um Cordão Verde para o Sul de Portugal*, se ajusta como *Preservación del ambiente*; todos los demás fueron clasificados como proyectos en *Servicios de Base para la Economía Rural y Población*.

#### **4.4.2.3 ADL In Loco**

La Associação In Loco (Intervenção, Formação e Estudos para o Desenvolvimento Local) es una asociación de desarrollo local fundada en 1988. Desde 2001 está constituida como persona jurídica de utilidad pública, formada únicamente por individuos. Actúa en la Serra do Caldeirão, marcada por el aislamiento geográfico. Su área de intervención está identificada en la figura 17.

Los órganos de participación y de decisión de la ADL In Loco son respectivamente la asamblea general y la junta directiva. La unidad gestora actúa como órgano decisorio de la aprobación de proyectos, mediante previo informe técnico realizado por el equipo técnico Leader, también llamada entidad gestora, y que tiene espacio en las reuniones de la ADL. La unidad gestora está formada por cuatro organismos públicos (Câmara Municipal de Loulé, Câmara Municipal de Silves, Câmara Municipal de S. Brás de Alportel y Câmara Municipal de Tavira) y cinco órganos privados (Associação de Ensino, Escola Profissional de Alte, Associação de Produtores Florestais da Serra do Caldeirão, Associação SALVA –agricultura biológica de carácter socio profesional– y Associação In Loco).

Figura 17. Zona de intervención de In Loco.



Fuente: In Loco (2006)<sup>82</sup>.

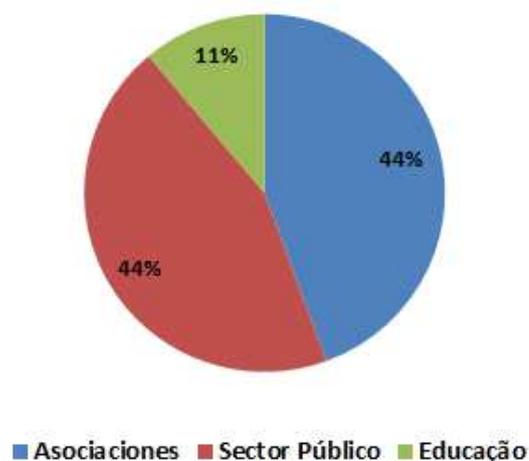
Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina de Messejana, en el primer semestre de 2006, cuando se realizó una entrevista semiestructurada a la Direcção en la In Loco, por medio de sus representantes D. Luís Ferreira (po medio telemático), y D. Antonio Miguel Velez (marzo de 2006 en Setúbal).

En el caso de In Loco, la junta directiva del grupo de acción local en la Asociación no coincide con la unidad gestora Leader. En realidad el partenariado Leader efectivamente integra el grupo de acción local y este a su vez asume su papel de unidad gestora, cuando sus integrantes se reúnen para evaluar y aprobar los proyectos para ser subvencionados. La representatividad público-privada de la unidad gestora se observa en el gráfico 10, donde se ve que el sector privado tiene cerca de 56% del poder de decisión.

El PDL Arrisca+ prioriza acciones que lleven a la calificación de los productos locales; la calificación de los servicios esenciales, destinados a las poblaciones y/o visitantes del territorio, en una perspectiva de promoción de respuestas adecuadas, eficaces e innovadoras; calificación del patrimonio natural, construido e inmaterial, que contribuya a la mejora de la calidad de vida y la elevación de la autoestima de las poblaciones locales y para la atracción de visitantes y nuevos residentes; y la calificación de los recursos humanos, en una lógica de capacitación y de valorización, individual y colectiva, empresarial y ciudadana; promover, integradamente, los recursos y el conjunto del territorio, de forma que se potencie cada recurso y se incremente una imagen global de calidad y fuerte contenido cultural.

<sup>82</sup> Véase <http://www.in-loco.pt>

Gráfico 10. Equilibrio público-privado en la composición de la junta directiva y composición del grupo de acción local ADL In loco.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de In Loco (2006).

Para la aprobación de los proyectos subvencionados, los criterios más valorados por la ADL In Loco son:

- Aumento, mejora y certificación de los productos con potencial de calidad.
- Aumento, diversificación y calificación de la oferta de servicios a los visitantes.
- Preservación y valorización del patrimonio (natural, construido e inmaterial).
- Generación de servicios innovadores para las poblaciones, haciendo posible responder a necesidades aún no atendidas, elevar la autoestima y fortalecer su sentido de pertenencia territorial y generar empleo.
- Calificación de los recursos humanos del territorio, para viabilizar todas las restantes líneas de intervención, valorizar la autoimagen de los residentes, reforzar su deseo de permanecer y de participar en la dinámica de desarrollo de sus comunidades, forjar una imagen de marca de calidad para todo el territorio.

La ADL In Loco participa de dos proyectos de Cooperación: *Museus Naturais* y *Cordão Verde*. El primer proyecto es desarrollado en cooperación con otros tres grupos portugueses, de Alentejo y Beira Litoral, además de ocho grupos españoles. El segundo proyecto es una extensión del proyecto *Do Este ao Oeste: Um Cordão Verde para o Sul de Portugal* y pasará a denominarse *Um Cordão Verde para o Sudoeste da Península Ibérica*, contando además con la participación de cinco GDR de Andalucía.

Además de integrar la Rede ANIMAR, la In Loco aún se destaca con relación a la animación de los actores locales. Cuenta con un boletín informativo para algunos de sus proyectos, como el (Arrisca+) (ADL In Loco, 2002) y el *Aladin (Acções Locais de Apoio ao Desenvolvimento Integrado da Serra do Caldeirão)* (ADL In Loco, 2002a). El *Plano de Desenvolvimento Local Arrisca+* (ADL In Loco, 2002) tiene como aspecto aglutinante la *mejora de la calidad de vida en el territorio* y como objetivo general la *promoción de la calificación del territorio del interior central del Algarve*, denominado *Coração da Serra do Caldeirão*, a través de la calificación, especializada y global de sus recursos esenciales.

#### **4.4.3 Resumen de los casos de estudio en España y Portugal en el marco del Leader Plus (2005-2006)**

Se presenta a continuación un resumen de los casos de estudio en España y Portugal, a partir del análisis documental y de entrevistas semiestructuradas en las instituciones, cuyos temas abordados fueron: como se estructuran los órganos de participación y decisión, la composición de la junta directiva, los principales objetivos del Plan de Desarrollo Local, el aspecto aglutinante elegido, la existencia de normas para la aprobación y denegación de la subvención a los proyectos, la participación en redes y grupos de cooperación, la percepción en relación a la aplicación del Leader en la zona de intervención, la autonomía del Grupo de acción local, y la disponibilización financiera.

- Los órganos de participación y de decisión de los Grupos de Desarrollo Rural (España) y las Asociaciones de Desarrollo Local (Portugal) son respectivamente la asamblea general y la junta directiva (España) o la unidad gestora (Portugal). En general se mantiene la proporción determinada por Comité de que habrá un máximo de 50% de participación de los actores públicos. Todavía, se constata la necesidad de se realizar al desglose de los socios de las instituciones apuntadas como mixtas, o mismo privadas, para se identificar la real participación del sector público.
- En dos de las instituciones, una de España y una de Portugal, la Junta directiva de la asociación de desarrollo coincidió con el Grupo de acción local, lo que permite sin duda una mayor representatividad local, en la tomada de decisiones.
- En general las asociaciones poseen un Equipo técnico Leader, y criterios establecidos para la aprobación o denegación de los proyectos presentados para las subvenciones. Algunos de los aspectos que se destacan son el carácter innovador, la viabilidad

técnica y financiera, y el nivel de impacto ambiental. Es preciso poner en relieve todavía la ausencia del Equipo técnico, en algunas Asociaciones que delegan esta función a su gerente, comprometiendo así la objetividad y transparencia en la designación de los fondos.

- Los objetivos identificados en los Planes de Desarrollo Local fueron en líneas generales: generar un conjunto sinérgico de actividades productivas que incrementen la renta, el empleo y la calidad de vida de la población; la valorización de los recursos locales; la promoción de actividades de formación; la conservación de los recursos naturales; y la ampliación de la competitividad de las pymes.
- En relación a los aspectos aglutinantes tienen relieve la valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales; elementos físicos como la presencia del agua; la valorización de los productos locales; la utilización de nuevos conocimientos y tecnologías; y la participación ciudadana.
- Todas las asociaciones integran alguna red de desarrollo, incluso internacional, y grupos de cooperación. Tiene relieve aun acciones conjuntas de cooperación.
- Hay un sentimiento generalizado de que las Asociaciones, principalmente los Grupos de acción local poseen una menor autonomía, en relación a las primeras etapas del Leader.
- También se evidencia una insatisfacción de las Asociaciones en relación con la incertidumbre con la que se dispone los recursos financieros.
- En relación a la percepción del impacto del Leader, en general, se evidencia que las Asociaciones no se estructuraron para hacer un acompañamiento continuo ni de los resultados alcanzados directamente por los proyectos subvencionados, ni tampoco del impacto del programa en la zona de intervención.

## **4.5 Evaluación de la aplicación de la metodología Leader en la Unión Europea: un análisis documental en España y Portugal**

Para llevar a cabo este paso, se presentan los elementos comunes en las evaluaciones de los estados miembros, según los aspectos esenciales de Leader, para hacer frente a las actualizaciones de las evaluaciones intermedias y de la evaluación final de su aplicación.

### **4.5.1 Análisis de la evaluación intermedia de la iniciativa comunitaria Leader Plus de Andalucía (España)**

La institución responsable de la actualización de la evaluación intermedia de la iniciativa comunitaria Leader Plus en Andalucía – 2006 (CAP, 2005) es la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, en colaboración con el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. A continuación se presentan los puntos que se destacan en esta evaluación, en relación a los aspectos esenciales de Leader.

#### **a) Enfoque territorial**

La creación de los territorios Leader se ha sustentado en tres principios básicos: la identidad territorial, la participación social y la programación de objetivos coherentes con el territorio y su responsable ejecución. La gestión de la iniciativa comunitaria ha contribuido en Andalucía a la delimitación de los territorios de la región, ya que no existe una comarcalización administrativa. De hecho,

aunque muchas de estas zonas cuentan con vínculos históricos, una tradición común, en cambio, otras han construido su propia identidad gracias a la experiencia adquirida en los programas de desarrollo rural del período de programación anterior Leader II y PRODOR<sup>83</sup>.

El territorio como elemento estratégico de articulación promueve la coordinación de los actores regionales y contribuye a su identificación como zona de intervención. La identidad del territorio se consolida por la apuesta de los GDRs en trabajar juntos, funcionando como foros, espacios de reunión y de concertación social.

Los grupos de desarrollo han definido un ámbito de actuación sobre el que han elaborado un plan de desarrollo. Los GDR de Andalucía han asumido ocho aspectos aglutinantes para el desarrollo de sus territorios. Cuatro de estos corresponden con los definidos por la Comisión Europea; son los aspectos A, B, C y D; y los otros cuatro, son aspectos aglutinantes adicionales propuestos por la comunidad autónoma sobre la base de sus peculiaridades territoriales, estos son los aspectos A2, C4, D6 y D5. El cuadro 3 presenta la descripción de los aspectos aglutinantes para la iniciativa comunitaria Leader Plus en Andalucía.

---

<sup>83</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), pp. 657-658.

Cuadro 3. Aspectos aglutinantes para el desarrollo de los territorios andaluces.

A: “Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios”.

A2: “Acercamiento de las nuevas tecnologías a la población rural para romper situaciones endémicas de aislamiento”.

B: “Mejora de la calidad de vida de las zonas rurales”.

C: “Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo”.

C4: “Integración de la actividad productiva del territorio aprovechando sus características diferenciales”.

D: “Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco NATURA 2000”.

D5: “Aprovechamiento de las singularidades geográficas y ambientales determinantes del territorio como factor enriquecedor de sus potencialidades”.

D6: “Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes”.

Fuente: CAP (2005), p.173.

La implementación del Leader Plus se centra en un aspecto estratégico concreto para cada comarca. Así, cerca de 55% de los grupos han planteado su estrategia de desarrollo en torno a un único aspecto aglutinante y un 45% tiene más de un aspecto aglutinante, uno principal y otro secundario.

## **b) Dinamización**

Se percibe que los GDRs han mejorado la estructura social a través de la aplicación de diversos mecanismos de participación de la población en general, y de los sectores socio-económicos, en particular, tales como talleres de los comités consultivos sectoriales y foros de opinión. Todavía en la evaluación de 2005 no más de un cuarto de la población de las zonas de intervención declaran que conocen el Leader y PRODER. Este nivel de conocimiento es mucho mayor entre los hombres, los grupos de edades intermedias, y con mayor nivel de educación. Por otra parte, la actualización de la evaluación intermedia sostiene que dado al alcance limitado de dichos programas se podría considerar esta cifra como aceptable.

### **c) Enfoque ascendente**

El enfoque ascendente es esencial para que las personas puedan participar en el proceso de desarrollo, lo que permitirá realmente que el Plan de Desarrollo Local se construya sobre la base de los recursos endógenos, además de favorecer a la disponibilidad de una masa crítica para lograrlo. Destaca una mejora sobre la evaluación intermedia, en la que se identificó que un carácter puntual y esporádico prevaleció en los mecanismos de información, consulta y participación, puesto en práctica por los GDRs. Lo que dio lugar a mecanismos de participación pública generalizados para todos los grupos, así como el diálogo sistemático con los actores económicos del territorio.

Entre los mecanismos de participación utilizados por los grupos cabe destacar, entre otros, la conformación de mesas o comités sectoriales, la realización de reuniones con líderes locales y representantes de los distintos colectivos socioeconómicos, la organización de jornadas técnicas, encuentros con los agentes de desarrollo local comarcales, así como numerosas reuniones convocadas con la población en general, bien como la promoción de debates públicos, para incorporar la opinión de la población a la estrategia de desarrollo.

### **d) Partenariado y grupos de acción local**

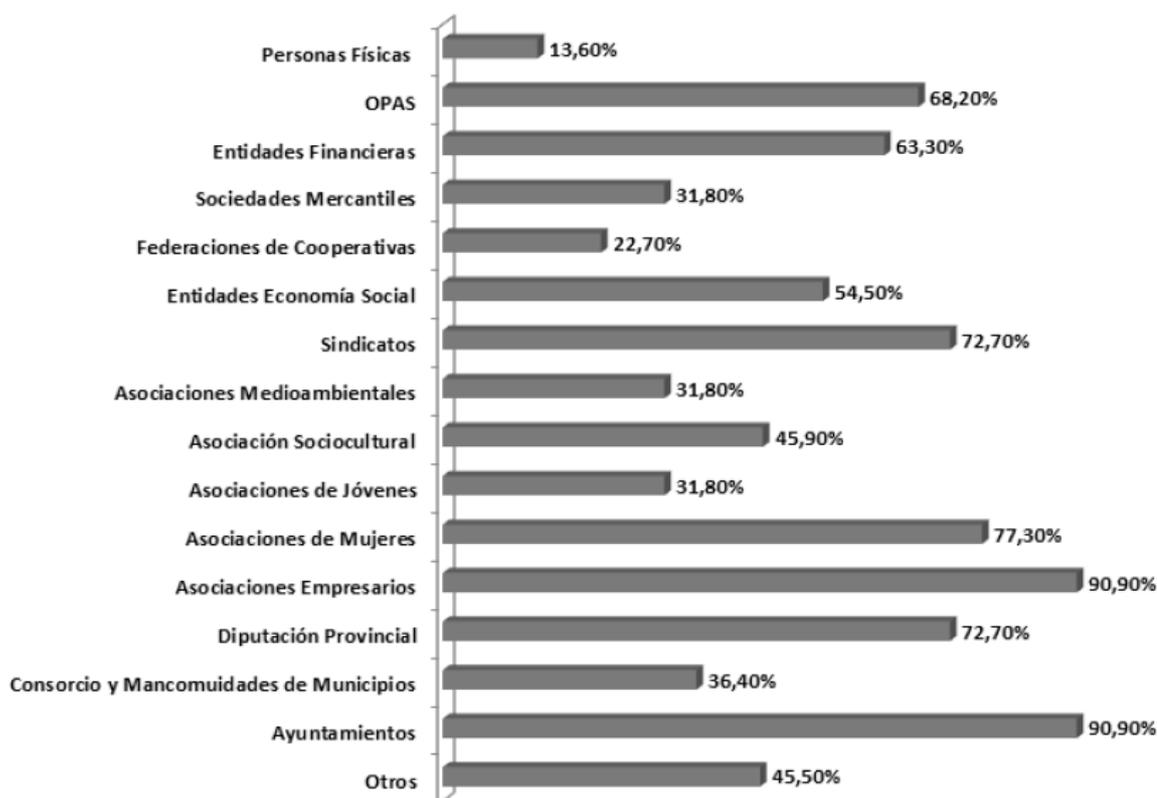
La representatividad de la junta directiva del grupo de acción local es la que garantiza que los intereses del territorio pueden ser defendidos y que los intereses de las diferentes clases de agentes locales serán compatibles y no necesariamente competidores. En comparación con el anterior período de programación, la actualización de la evaluación intermedia (CAP, 2005) destaca que el 59% de los GDR incorporó nuevos grupos, como los sindicatos, las asociaciones y federaciones de mujeres y jóvenes, lo que conduce a una mejor representatividad social. El gráfico 11 muestra la presencia de las diferentes entidades en las juntas directivas de los GDR de Andalucía. En ella se observa por ejemplo que las asociaciones de jóvenes están presentes en solamente 31,8% y los ayuntamientos están presentes en 90,9% de los órganos de decisión de los GDR.

El hecho de que los GDR se hayan convertido en asociaciones sin ánimo de lucro en la actual etapa de Leader se ha valorado muy positivamente. Por lo que respecta a la composición de

las juntas directivas, el Comité establece que la participación las entidades públicas no ha de sobrepasar el 50% en los órganos de decisión.

En la actualización de la evaluación intermedia de los niveles de representación de los particulares en los órganos de toma de decisiones de las GDRs analizadas en este estudio son Medio Guadalquivir (40%), Sierra Mágina (44%), y Alpujarra-Sierra Nevada (44%). El informe muestra que en las juntas directivas de los GDR sigue predominando el voto privado (58,5%), sobre el público (41,5%). Sin embargo, cuando se procede al desglose de las instituciones que componen estos órganos estos números algunas veces no se mantienen, como se observó en el apartado 4.3, donde se identifican casos con mayor participación de las instituciones públicas.

Gráfico 11. Presencia de las diferentes entidades en las juntas directivas de los GDR de Andalucía.



Fuente: CAP (2005), p. 141.

### e) Innovación

Los responsables técnicos de los grupos de desarrollo fomentan la innovación con proyectos que aportan aspectos novedosos y valor añadido. Entre los objetivos y líneas estratégicas del Programa Regional Leader Plus de Andalucía se destacan:

- El fomento de la innovación tecnológica en las *pymes* agrarias en los procesos de postproducción y comercialización.
- Añadir valor al territorio a través de la reorientación del sistema productivo y la calidad ambiental, instrumentalizando la aplicación de las nuevas tecnologías, y la innovación, reorientando el sistema productivo local, reforzando los espacios naturales protegidos como referentes de calidad, de respeto al medioambiente y de cohesión de la identidad comarcal, puesta en valor del patrimonio, apostar por un turismo sostenible y ligado al medio natural.

Los proyectos a serien subvencionados por el Leader también necesitan tener un carácter piloto, cuyas características sean transferibles a casos similares en otras zonas. Para contribuir con esta transferencia de *know how*, además de la aplicación informática del WinLeader, disponible a nivel comunitario, el Programa Regional Leader cuenta con la Aplicación Informática de Seguimiento y Gestión de los Programas de Desarrollo de Andalucía SEGGES. La base fundamental de la aplicación informática SEGGES radica en la transmisión de información entre los grupos de desarrollo rural y la Consejería de Agricultura y Pesca, además de actuar como herramienta integrada para la gestión de fondos públicos.

### f) Enfoque multisectorial

El enfoque integrado y multisectorial de la metodología Leader supone por lo menos dos tipos de integración. La primera parte de la hipótesis de que la integración horizontal de los agentes, acciones, sectores y recursos proporcionan mayor capacidad de creatividad e innovación. La segunda sostiene una visión global de intervención que integra los sectores económico, social, cultural y medioambiental.

En este sentido, destaca el desempeño de los GDR a favor de la viabilidad socioeconómica de la zona de intervención en tres principales puntos:

- Valorización del patrimonio medioambiental, para ofrecer nuevas oportunidades para la diversificación de la economía rural.
- Incorporación de mayor valor añadido en el proceso productivo, a través de la integración sectorial, la modernización tecnológica de las empresas, la experimentación con nuevas formas de organización más competitiva.
- Consolidación del tejido empresarial a fin de contribuir a la creación de empleo, mediante el asesoramiento técnico y la información a los empleadores para la aplicación y desarrollo de sus proyectos, así como participar como agentes de dinamización socio-económica. Ellos crearon un total de 425 nuevas empresas y se han modernizado o reubicado otros 343, que promovieron la generación de nuevas oportunidades de empleo, que conducen a la fijación de la población en las zonas rurales.

En cuanto a la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el Leader Plus está respondiendo a las debilidades que se identificaron en las áreas relacionadas con la despoblación y envejecimiento en el medio rural. La estrategia se estructura básicamente en tres puntos: la creación de nuevos y mejores servicios adaptados a las necesidades de la población rural; la creación y la consolidación de empleo; y la mejora de la percepción del medio ambiente, para hacerlo más atractivo para la población.

Específicamente en relación a los tres grupos de desarrollo rural analizados en este estudio, en la región de Andalucía se observa un porcentaje de proyectos con impacto ambiental positivo insatisfactorio: el GDR Alpujarra-Sierra Nevada (19%) y el GDR Medio Guadalquivir (2%). Solamente el GDR Sierra Mágina está por encima de la media de los GDR de Andalucía, con un 25,5%. De todos modos, la actualización de la evaluación llega a una conclusión un tanto optimista, que se transcribe a continuación:

La introducción de elementos transversales como la calidad ambiental en las pautas de actuación de los Grupos está posibilitando una mayor sensibilización de la población por los temas medioambientales, así como la incorporación progresiva de este tipo de criterios en las actividades productivas. Asimismo, estas actuaciones están contribuyendo a implantar en la sociedad rural la cultura de la calidad ambiental<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), p. 528.

### **g) Gestión de proximidad**

Los grupos de acción local cuentan con equipos técnicos multidisciplinares y se apuesta por un perfil profesional de los técnicos que aporte un buen conocimiento del territorio así como facilidad para establecer vínculos con la población, para generar de esta manera un clima de mutua confianza. Los criterios para la evaluación de los proyectos para subvención en la GDR de Andalucía se presentan a continuación (CAP, 2005):

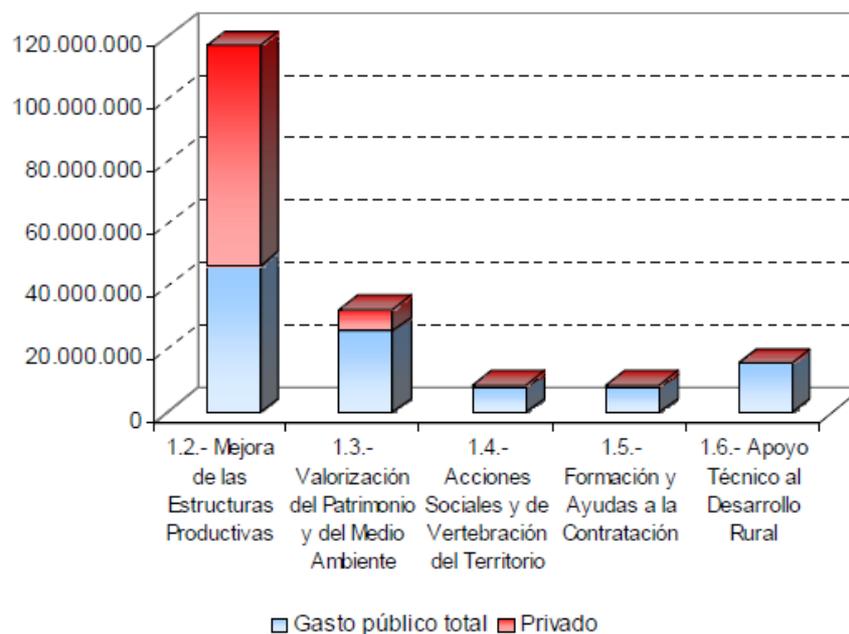
- Contribución a incrementar las oportunidades de empleo de los grupos objetivo.
- Su carácter innovador y su contribución al desarrollo integral y sostenible de la zona.
- Su viabilidad técnico/a, económica y financiera, si la acción es de carácter productivo
- Su nivel de impacto ambiental.
- Contribución a corregir desequilibrios socioeconómicos de la zona.
- Contribución a promover las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad de oportunidades.
- Su adecuación a los objetivos del plan de desarrollo y al Programa Regional Leader Plus de Andalucía.

El Programa Regional Leader Plus de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Decreto 8/2002, está financiado con la Sección Orientación del FEOGA, cofinanciada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la Junta de Andalucía y por las administraciones locales. En el resto de comunidades autónomas la administración general del Estado transferirá los fondos directamente a los grupos, mientras que en la región de Andalucía tanto la aportación estatal como la regional serán tramitadas conjuntamente por la administración autonómica. En el gráfico 12 se presenta la aplicación de los gastos público y privado de las medidas apoyadas<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> La codificación de las medidas sigue el siguiente criterio: el primer numeral hace referencia al eje 1 del Programa Regional Leader Plus de Andalucía, que define cada una de las medidas que desarrollan las estrategias de desarrollo específicas; el segundo numeral enumera cada una de las seis medidas de actuación, que entonces se identifican como: 1.1 Adquisición de competencias, 1.2 Mejora de estructuras productivas; 1.3 Valorización del patrimonio y el Medio Ambiente; 1.4 Acciones sociales y de vertebración del territorio; 1.5 Formación y ayudas a la contratación; y 1.6 Apoyo técnico al desarrollo rural. Hay que destacar que no se dotó con fondos a la medida 1.1 Adquisición de competencias, ya que todos los grupos de desarrollo rural de Andalucía tenían experiencia previa en la gestión de programas de desarrollo rural.

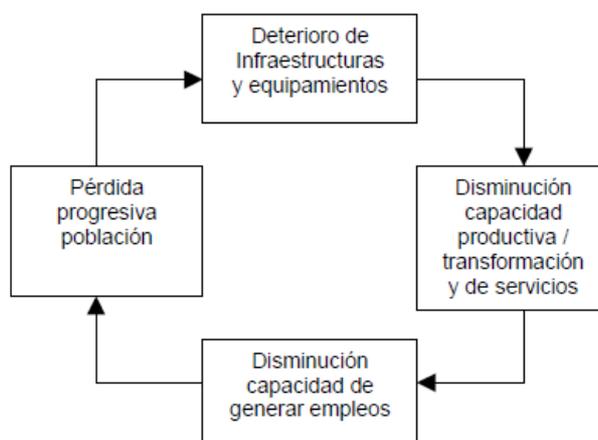
Gráfico 12. Relevancia financiera (en euros) por las medidas del gasto público y total del cuadro financiero regional de Leader Plus.



Fuente: CAP (2005), p. 255.

De hecho, la priorización de las inversiones para mejorar la estructura de la producción se justifica a partir de un análisis de las deficiencias detectadas en el diagnóstico del Programa Regional de Andalucía Leader Plus, que identifica el deterioro de la infraestructura y las instalaciones en la región. En la figura 18 se presenta un resumen del esquema explicativo de las debilidades detectadas en el diagnóstico del programa. Tenga en cuenta que los puntos débiles terminan generando un círculo vicioso, en el caso de la no inserción de capital para modernizar la producción.

Figura 18. Esquema explicativo de las debilidades detectadas en el diagnóstico del Programa Regional de Andalucía Leader Plus.



Fuente: CAP (2005), p. 106.

## **h) Red**

La integración de la red ha servido para difundir eficazmente la información, las mejores prácticas y la experiencia en el país, y en la búsqueda de socios nacionales y transnacionales. En los territorios rurales andaluces siguen trabajando redes establecidas durante el período anterior, como REDER y ARA, además de la existencia de otras redes, de carácter temático como Rural Joven, Mujer Rural, Guadalhorce, Cádiz Rural y Tierra.

## **i) Cooperación**

La cooperación en Andalucía se realiza a través del eje 2 del Programa Regional Leader Plus de Andalucía, mediante la puesta en práctica de los grupos de cooperación, y las acciones conjuntas de cooperación, que complementan la estrategia de cooperación diseñada por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca, y que integran, entre otros instrumentos, la cooperación a través de otras iniciativas comunitarias como Interreg y proyectos con América Latina.

La Dirección General de Desarrollo Rural ha promovido en Andalucía una serie de jornadas, en las que todos los grupos tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones y propuestas que, una vez consensuadas, dieron lugar a su conformación. Así surgieron los siete grupos de cooperación del territorio andaluz. Entre ellos se destacaron el GDR Medio Guadalquivir y el GDR Altiplano Granadino con el Grupo de Cooperación Acequia, como el GDR Sierra Morena Cordobesa, en el Grupo de Cooperación Natures. Este último ha sido el único que efectivamente quedó Coordinador del Grupo de Cooperación.

Un punto que llama la atención en la actualización de la evaluación Leader en Andalucía, en materia de cooperación, es su influencia en el uso de las redes:

En general se ha detectado que el empleo de los mecanismos de integración en redes está teniendo un uso menos intenso con respecto al inicio del presente periodo de programación. Los grupos se encuentran en una dinámica en la que están compartiendo espacios, sustentada en gran medida por los grupos de cooperación. La ejecución del eje 2 está fortaleciendo en unos casos e impulsando en otros, el intercambio de experiencias y el acercamiento de los GDR, proporcionando en definitiva una oportunidad de transferir buenas prácticas<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005), p. 677.

La Consejería de Agricultura y Pesca ha establecido por la Orden de 30 de septiembre de 2004 (CAP, 2005) una segunda línea de ayudas en la cual los GDR (Leader Plus y PRODER) llegan a proponer o participar en proyectos de cooperación, que también están abiertos a participación de otras entidades relacionadas con el desarrollo rural europeo o no. De esta manera, se crea un ambiente más propicio para la generación y el intercambio de conocimiento, para la ejecución de proyectos de mayor envergadura, como el acceso a nuevos mercados y la aplicación de economías de escala.

#### **4.5.2 Actualización de la evaluación intermedia Leader en Portugal**

La institución responsable de la *Actualização do estudo de avaliação intercalar do Programa de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural (Leader+)*, en el año de 2006, es el Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC). Una de las primeras consideraciones hechas por el evaluador es la dificultad para la falta de indicadores. A continuación se exponen algunos de sus argumentos:

Analisar a eficácia do Programa Leader+ em Portugal é desenvolver um exercício, de alguma forma, limitado à partida. De facto, as autoridades nacionais não definiram objectivos operacionais, na forma de metas quantificadas, na fase de implementação do Programa. (...) Em segundo lugar, porque nenhum indicador tem associado uma referência ou padrão (meta) que permita fazer um julgamento absoluto face ao valor que assume. Ou seja, os indicadores do Leader+ não cumprem o critério MEANS da normatividade<sup>87</sup>.

La tabla 9 muestra el resultado del análisis de la evidencia sobre la aplicación de las especificidades Leader. Los principios del enfoque territorial, del grupo local, y de la cooperación interterritorial y transnacional se reflejan, en general, en los Planes de Desarrollo Local (PDL) y en los Planes de Cooperación (PC). Sin embargo, hay algunos casos en los que el enfoque ascendente no es evidente (12%) o en el que las estrategias no pueden ser consideradas como verdaderamente integradas e innovadoras, y en las cuales no se identifica un carácter piloto.

---

<sup>87</sup> Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (2006), pp. 27 y 98.

Tabla 9. Evidencia de aplicación de las especificidades del Método Leader+.

Especificidades de Leader Plus	Evidencia de Aplicación (%)			
	PDL y PC <sup>88</sup>	Solo PDL	Solo PC	No evidente
Enfoque territorial	74,5	21,6	0,0	3,9
Enfoque ascendente	35,3	52,9	0,0	11,8
Grupo total	88,2	11,8	0,0	0,0
Estrategias territoriales de desarrollo rural integradas y de carácter piloto, centradas en temas prioritarios	58,8	21,6	0,0	19,6
Cooperación interterritorial, entre zonas rurales de los Estados Miembros	25,5	0,0	74,5	0,0
Cooperación transnacional entre zonas rurales	13,7	0,0	86,3	0,0

Fuente: CIDEDEC (2006), p.40.

A continuación presentamos los puntos de relieve en la evaluación intermedia de Leader en Portugal, según los aspectos esenciales de Leader.

#### a) Enfoque territorial

Las estrategias y los objetivos establecidos por los grupos de acción local son generalmente pertinentes dadas las necesidades actuales de sus territorios, estableciéndose un diagnóstico en profundidad, y en algunos casos, de alta calidad técnica. Sin embargo, hay objetivos generales y específicos, que son, en muchos casos, amplios, vagos e inadaptados en el alcance y la capacidad de intervención de Leader Plus.

La *Atualização do estudo de avaliação intercalar* pone de relieve la pertinencia de los objetivos específicos del Plan de Desarrollo Local (PDL) a las necesidades de las Zonas de Intervención (ZI). Específicamente en relación a las tres asociaciones de desarrollo local analizadas en este estudio, en Portugal, se observa que:

- 1) En la In Loco los objetivos específicos del PDL son totalmente relevantes para las necesidades actuales de la zona de intervención, que están totalmente cubiertas por estos objetivos específicos.

<sup>88</sup> Siglas: Plan de Desarrollo Local (PDL); Plan de Cooperación (PC).

2) En la Esdime los objetivos específicos del PDL son totalmente relevantes para las necesidades actuales de la zona de intervención, sin embargo, éstas están parcialmente cubiertas por estos objetivos específicos.

3) En la CoraNe los objetivos específicos del PDL son parcialmente relevantes para las necesidades actuales de la zona de intervención, sin embargo, éstas están totalmente cubiertas por estos objetivos específicos.

Hay momentos en que el Leader Plus no esté aprovechando al máximo las fortalezas y potencialidades endógenas de las zonas de intervención. Esto se debe a la debilidad de muchas de las estrategias locales, que en última instancia se basan en un análisis DAFO detallado y por lo tanto difícil de cubrir en su totalidad. También se recomienda estimular una mayor supervisión de la aplicación del PDL por asociaciones locales, incluso mediante la imposición de las asambleas generales, por lo menos una vez al semestre y en las que Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa) debe estar presente dentro de sus funciones de supervisión.

## **b) Dinamización**

Los indicadores apuntan a la existencia de GALs muy dinámicos, con equipos profesionalizados, con funciones bien definidas, y que se asumen como verdaderos agentes de desarrollo, así como a la existencia de grupos de acción local no tan dinámicos, con equipos pequeños y que tienen dificultades para obtener masa crítica, y para definir estrategias de impacto, y por lo general dependen en gran medida del Leader y de la acción de su coordinador. Al contar con un coordinador fuerte, no necesariamente llegará el grupo de acción local a ser menos dinámico y eficaz. Su carisma y liderazgo, de acuerdo con la evaluación, pueden ser de gran utilidad para el desarrollo local.

La evaluación también pone de relieve la importancia de la orientación editorial del *Jornal Pessoas e Lugares*, lanzado en 2002, para acciones de promoción y divulgación. Y el impacto de las Semanas Animadas, tanto para la creación de una imagen más innovadora del Leader Plus, cómo para promover/aumentar la visibilidad en el entorno urbano de los productos, los productores y los territorios rurales; así como también la celebración de la conferencia *Dinâmicas e Ligações nos Territórios Rurais, na Sociedade de Informação*.

Sin lugar a dudas, la Actualización de la Evaluación del Leader Plus en Portugal ha puesto de relieve el papel dinámico de los grupos de acción local, para presentarlos como importantes agentes de desarrollo local en la movilización del partenariado. E insiste en que la pérdida de este capital sería muy perjudicial para su desarrollo rural.

### **c) Enfoque ascendente**

El enfoque ascendente, en el caso de Portugal, llevó a la formulación de estrategias que se adhieren a la realidad, pero no siempre son fuertes al presentar opciones claras para generar desarrollo. En relación con el aspecto aglutinante, en general, la estrategia del grupo de acción local es bien definida, aunque no siempre está presente un carácter piloto o experimental; esto en comparación con Leader II, o en relación con el pequeño grado de transferibilidad que tienen otros territorios.

La evaluación apunta a un síntoma de error en la aplicación del enfoque ascendente del Leader, que lleva casi incondicionalmente a una reducción de la sinergia local, haciendo hincapié en que

a aplicação do método Leader pelos grupos de acção local é menos evidente em aspectos como o trabalho articulado com outras entidades/actores locais, a transposição das abordagens ascendente, territorial e integrada para as demais actividades do GAL ou no carácter diferenciado dos projectos apoiados pelo Leader+ <sup>89</sup>.

### **d) Partenariado y grupos de acción local**

La evaluación de Portugal demuestra que, en general, el grupo de acción local tiene la capacidad de movilizar a los actores locales, especialmente en la preparación inicial del Plan de Desarrollo Local. También pone de relieve la existencia de dos tipos de grupos de acción local: los que conforman la unidad gestora y los que, una vez al año, son invitados para validar las actividades.

### **e) Innovación**

Indicadores de impacto para la utilización de nuevos repositorios de saber hacer y de nuevas tecnologías apuntan a la incorporación de la tecnología en el 64% de los proyectos analizados, con especial énfasis en las TIC (43%), tecnologías desarrolladas por el promotor (19%), y

---

<sup>89</sup> Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (2006), pp. 114-115.

tecnologías para ahorrar energía (16%). En por lo menos el 10% de los proyectos ha existido colaboración de centros de investigación, tecnología o instituciones de educación superior.

#### **f) Enfoque integrado y multisectorial**

Los indicadores de impacto relacionados con el objetivo de *Mejora de la calidad de vida de las zonas rurales* han puesto de manifiesto una mayor inversión en el desarrollo de actividades de ocio y culturales, que alcanzó el 7,3% de los habitantes de las zonas de intervención, frente a inversión en servicios locales, donde fueron recibidos no más de 1,3% de los habitantes. Sin embargo, es posible identificar una mayor incidencia de efectos multiplicadores y de diversificación, así como proyectos de formación, en términos de servicios locales.

Para el objetivo *Valorización de los productos locales*, los indicadores encuentran que este objetivo es logrado a través de la incorporación de materias primas y/o intermediarios locales (que se produce en el 59% de los proyectos productivos) y mediante el apoyo al menos 47 *pymes* agroalimentarias, totalizando un volumen de negocios anual de más de 67 millones de euros. Efectos multiplicadores se encuentran en alrededor del 20% y la diversificación aproximadamente en el 10%, que se considera demasiado bajo para el sector. La tabla 10 muestra el nivel de apoyo financiero para las diversas actividades. En la realización del objetivo, aún se identifica una acción de formación que tenía el 77% de los proyectos relacionados con la artesanía y las *pymes*, además de la creación de 778 empleos temporales y 174 permanentes, para 628 proyectos.

Tabla 10. Volumen financiero por actividades apoyadas (en millones de euros).

<i>Actividades</i>	<i>Volumen financiero apoyado</i>
<i>Pymes agroalimentarias</i>	67,0
<i>Pymes no agro-alimentarias</i>	7,0
Turismo en el espacio rural	0,3
Restauración	0,7
Artesanía	0,2

Fuente: CIDEDEC (2006).

Indicadores del objetivo *Promoción y refuerzo de las componentes organizativas y de las competencias en las zonas rurales* apuntan al desarrollo de habilidades individuales y/o colectivas en el 39% de las organizaciones apoyadas. Pero es sorprendente la ausencia de actividades de formación específica en este ámbito. Los indicadores relativos al objetivo *Salvaguarda del ambiente y del paisaje*, por lo general se anclan directamente a una de las prioridades de la comunidad, pero es probable que sea uno de los objetivos menos alcanzados. Porque, si bien el 20% de las empresas han apoyado las tecnologías de ahorro de energía introducidas, solo el 9% de los proyectos del objetivo *Patrimonio Natural y Medio Ambiente* implica la reclasificación de las zonas pertenecientes a la red Natura 2000. También identifica la aparición de efectos multiplicadores y la diversificación económica de 22% y 4%, respectivamente, que se considera muy baja en un área de la innovación, además de la falta de acciones de formación. En cuanto a la *Preservación del patrimonio y de la identidad cultural de los territorios rurales* los indicadores no apuntan a un grado satisfactorio de cumplimiento, de acuerdo con la evaluación. Solo 5,5% de los espacios museísticos de las áreas de intervención fueron apoyados, mientras que los efectos multiplicadores y la diversificación tuvieron un apoyo del 17% y 11%, respectivamente, y la formación de un 3%.

### **g) Gestión de proximidad**

Existe la opinión de la mayoría de los grupos de acción local en el hecho de que las disposiciones para la gestión y financiación en el marco del Leader Plus no facilitan la aplicación del método Leader (81%), y que los arreglos de gestión y la financiación no contribuyeron a maximizar el impacto esperado de Leader Plus en el nivel local (83%).

En cuanto al modelo de financiación, el sistema de pago anticipado de las subvenciones es de un 7% del valor total, mientras que el resto se aporta tras la presentación de la justificación de

los gastos. Hay todavía una percepción generalizada de que esto no es el modelo más adecuado para una política de desarrollo rural como Leader Plus. La cuestión clave es la falta de capital que caracteriza a la mayoría de las zonas rurales. De manera que los promotores tratan de dar ritmo a sus inversiones en términos de pagos, o de reanudar la inversión en un proyecto en particular solo cuando reciben el reembolso de las inversiones realizadas anteriormente en este proyecto.

Si el problema de fondo es el modelo de financiación aprobado por el Leader Plus, el problema se amplifica debido a la baja eficiencia de los circuitos financieros. De hecho, los retrasos en los pagos son sucesivos y frecuentes, especialmente en los aportes realizados por el Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP). Algunos grupos de acción local señalan el hecho de que muchas veces el problema no está en los retrasos, sino en la duración incierta de estos retrasos, que han convertido la gestión de la tesorería del grupo de acción local y la actuación de los promotores, en consecuencia, en algo muy difícil y delicado en ciertos casos.

#### **h) Red**

El evaluador recomienda proseguir una política de colocación en red que busque aumentar la eficacia y el interés de las actividades de cooperación. Sin embargo, en la cooperación y la creación de redes se han implementado: 1) “Rede Portuguesa Leader Plus, que establece asociaciones activas con los actores involucrados en la dinámica del desarrollo local y rural; 2) “Sitio da Rede Portuguesa Leader Plus”, que proporciona información sobre todos los territorios Leader Plus, partenariado, grupos de acción local, resumen de los proyectos PDL y de los proyectos aprobados en sus áreas de intervención; 3) “Espaço Leader Plus”, que realiza iniciativas dirigidas a la promoción de productos locales y territorios apoyados por el programa.

#### **i) Cooperación**

Fueron identificados estímulos al establecimiento de relaciones de cooperación entre territorios, que comprenden:

- Sítio da Rede Portuguesa Leader+

Con acceso al motor de búsqueda de la red Leader+ sueca, para buscar socios en el marco de la cooperación transnacional.

- Seminário Estender as Redes de Cooperação Leader

Para el intercambio de experiencias e información, cuyo objetivo es la dinamización del grupo de acción local Leader Plus, en la cooperación en el contexto de las soluciones a los territorios.

El Eje 2, Cooperación, se ha convertido en el menos eficaz en Portugal, principalmente por la dificultad de involucrar al partenariado. Algunos aspectos positivos fueron identificados, al igual que la realización de oficinas de cooperação *Aprofundar laços para a cooperação y Ampliar a cooperação transnacional*, centrándose en el análisis de los intereses y en las dificultades para identificar el diseño de proyectos con el fin de fomentar la cooperación y crear asociaciones activas con Brasil, Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS) y GALs de la Unión Europea; y experiencias positivas en la comercialización de productos que trabajan la fijación de la riqueza en los territorios rurales, tales como el proyecto *Loja Portugal Rural*, en Lisboa.

Algunos puntos negativos con respecto a la cooperación fueron identificados en relación con los aspectos lúdicos o de animación en exceso; el modelo de financiación en los que se delega las decisiones al director del proyecto, así como sobre cómo la cooperación en Portugal está demasiado marcada por las reuniones y la participación en ferias, donde “não se vislumbra qualquer revolução face aos vícios que os projectos de cooperação tipicamente comportam”<sup>90</sup>.

Los indicadores apuntan a la importancia de la cooperación en relación con dos aspectos: 1) la cooperación interterritorial, con las metodologías de trabajo/intercambio de experiencias, la promoción (territorio / producto), y la diversificación de la producción y la comercialización; 2) la cooperación transnacional, con la metodología y la promoción. Por último, el evaluador hace una serie de recomendaciones en materia de cooperación, que se presentan a continuación:

- Establecer un curso para orientar las políticas de cooperación al desarrollo.

---

<sup>90</sup> Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (2006), p. 26.

- Promover la revisión del modelo de financiación del eje 2 Cooperación, y la eliminación de la financiación descentralizada de los proyectos con el fin de reforzar las sinergias y la eficacia global de la cooperación.
- Fomentar proyectos de cooperación relacionados con los territorios/países generalmente menos representados en las actividades llevadas a cabo, por ejemplo Europa Central y América Latina.

### 4.5.3 Análisis de la repercusión del Leader: evaluación final de su aplicación

La metodología Leader ha sido aplicada hasta el año 2006 como un Programa de Iniciativa Comunitaria. Teniendo en cuenta su contribución, el Consejo incluyó el Leader en el Reglamento (CE) n.º 1698/2005, como eje metodológico inspirador de la programación del desarrollo rural. Además, pasado el periodo de iniciativa comunitaria del Leader, se estableció que:

- El Comité Económico y Social Europeo (2008), concluye que «la iniciativa Leader constituye un buen ejemplo, por lo que los nuevos estados miembros la consideran como una oportunidad para estimular la actividad y utilizar de manera más eficaz los recursos destinados al desarrollo en las zonas rurales».
- El Comité Económico y Social Europeo (2010) reconoce en Leader el precursor del principio de asociación al tener como objetivo *Implicar y movilizar a los interlocutores locales creando alianzas territoriales para el desarrollo endógeno en el ámbito local*.
- El Parlamento Europeo recomienda la continuidad en la “aplicación del método Leader en el diseño y aplicación de los futuros programas europeos y nacionales de desarrollo rural”<sup>91</sup>.
- El Comité de las Regiones aboga por su “aplicación junto con el modelo asociación para el desarrollo local, basado en estrategias de abajo arriba, cooperación, innovación y establecimiento de redes”<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 05.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

Para evaluar los efectos del Leader, según sus aspectos esenciales, hemos utilizado: 1) la evaluación *ex post* de Leader+ (METIS GmbH, 2010) para la Unión Europea; 2) el estudio acerca de la contribución al desarrollo rural del Leader en el periodo de 1991 a 2011, y la evaluación del Leader presentada en el Programa de la Red Rural Nacional para España; 3) el informe intermedio de la evaluación continua del PRODER, en Portugal.

#### **4.5.3.1 Enfoque territorial**

Poco más de la mitad de los grupos de acción local respondió positivamente sobre la contribución de Leader a fortalecer la identidad local. Por lo general los grupos de acción local más satisfechos eran los que tenían una larga tradición de Leader, un elevado nivel de financiación y, al mismo tiempo, una fuerte cultura en las decisiones políticas, como Finlandia, Irlanda, Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos. En el otro extremo, los siguientes más satisfechos, fueron algunos de los nuevos estados miembros, para los que Leader fue una nueva experiencia, y ha contribuido a una mejora importante de desarrollo rural, como Letonia y la República Checa. En cuanto a las tres puntuaciones más bajas de Bélgica, España y Polonia, se identifican muy pocos efectos positivos en los temas fuertemente vinculados a las capacidades de desarrollo local. En Bélgica, el subdesarrollo y la pobreza rural es un problema pequeño y se tenía la presencia de pocos grupos de acción local. En España, por otro lado, había grandes expectativas para Leader+, por su vital importancia para la economía rural y la sociedad (METIS GmbH, 2010).

La complejidad administrativa y el exceso de burocracia llevaron a la pérdida de flexibilidad y de agilidad, a la falta de confianza de la administración en la metodología Leader, a bajos niveles de participación de la sociedad civil, y al deseo excesivo del gobierno para intervenir en el diseño e incluso en la composición de los grupos de acción local (METIS GmbH, 2010).

El enfoque territorial ha facilitado en ciertos casos la identificación de los recursos endógenos en cada zona rural (MMAMRM, 2008). También se considera que la delimitación territorial se hizo con criterios que favorecen la identificación de las personas con su historia y características territoriales. Entretanto, no hay claridad para que la gente se convenza de la eficiencia del programa de desarrollo y de la mejora del sentimiento de pertenencia. Como razones se apunta:

Por un lado, la heterogeneidad interna de algunos territorios ha podido influir en la lentitud del proceso de concienciación territorial, al igual que la excesiva extensión superficial. Por otro, pueden señalarse la

persistencia de un individualismo muy arraigado y el peso de una estructura demográfica envejecida como factores sociales que pueden ralentizar los efectos de la acción de desarrollo en la mejoría del sentimiento identitario<sup>93</sup>.

De hecho, no se logra una «homogeneidad» territorial, hay un desequilibrio interno en relación a distribución de la población, el nivel de desarrollo, incluso en los contrastes culturales. Además de la identificación con el propio espacio, cabe señalar aún algunos puntos que necesitan ser fortalecidos (DGDSMR, 2012; MMAMRM, 2008):

- Una mayor atención a los municipios pequeños, de manera que no se pierda la diversidad local.
- Un reconocimiento de la «inversión no productiva», relacionadas con la mejora y conservación del patrimonio natural y cultural.
- La priorización de los temas relacionados con la formación de las personas.
- La colaboración entre los territorios, vinculados por su medio natural y vecindad geográfica, social y cultural.
- La excesiva extensión territorial de alcance de algunos grupos de acción local.
- La baja coordinación entre los agentes y el conocimiento por parte de los promotores de las acciones realizadas en el territorio.
- Discontinuidades territoriales que hacen poco operativa la estrategia de desarrollo.

#### **4.5.3.2 Enfoque ascendente**

En el caso del nivel europeo y de su relación con los estados miembros, el enfoque aplicado ha sido de carácter descendente, “aunque es necesario señalar que los procesos de consulta, negociación y acuerdos han permitido en bastantes ocasiones procesos que no podríamos denominar en sentido estricto descendentes”<sup>94</sup>. En España, se observa que la mayoría de las comunidades autónomas “favorece el enfoque ascendente y la complementariedad entre los agentes locales”<sup>95</sup>, con el fin de identificar las necesidades locales; y soluciones basadas en los recursos locales disponibles; de modo que el Leader Plus contribuyó moderadamente, o de manera satisfactoria, a la mejora de la capacidad organizativa de las comunidades rurales y la participación de los agentes rurales en los procesos de desarrollo (MMAMRM, 2008).

---

<sup>93</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 67.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>95</sup> Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2008), p. 30.

El enfoque ascendente, practicado a través de foros de diálogo, permitió “superar caminos ya explorados y no siempre eficaces ni eficientes”<sup>96</sup>, ha conducido a la posibilidad de consensos, sin perder la capacidad de promocionar el impacto territorial y la innovación. Además, Leader ha explorado numerosos caminos para que el enfoque ascendente sea operativo, como la administración de conflictos, favorecimiento de vínculos entre sectores y grupos, y descentralización de responsabilidades (DGDSMR, 2012). También se llevaron a cabo acciones que mejoraron el conocimiento del territorio, como actuaciones de sensibilización y dinámicas, talleres y sesiones de formación (DGDSMR, 2012).

También es posible identificar en el enfoque ascendente, los siguientes aspectos positivos (DGDSMR, 2012):

- Ha garantizado que las actuaciones desarrolladas hayan tenido más coherencia con la realidad socioeconómica de cada territorio, lo que ha provocado también un camino de compromiso, de autoestima, de optimismo, de valoración de lo endógeno, así como de la importancia del capital público y relacional.
- La creación de asociaciones público-privadas en un contexto de enfoque ascendente, está generando un proceso de aprendizaje colectivo en el que se están explorando distintas soluciones para los territorios.

La experiencia acumulada por los grupos de acción local ha favorecido el establecimiento y consolidación de relaciones cómplices, creíbles y útiles con otros organismos y agentes que operan sobre el territorio, adquiriendo los grupos de acción local una madurez que ha podido materializarse en la participación en otros programas complementarios, a través del enfoque Leader.

---

<sup>96</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), pp. 98- 99.

#### 4.5.3.3 Partenariado y grupos de acción local

Cerca de 95% de los grupos de acción local han declarado que el Leader Plus tuvo un efecto positivo en la capacidad de organización de la región. El otro 5% ya tendría buenas habilidades de organización, principalmente como resultado de experiencias anteriores con Leader. También hay evidencia de la aparición de organizaciones derivadas (*spin-off*), como se ha señalado en algunos grupos de acción local de España, donde se identifica la creación de una serie de asociaciones (jóvenes, mujeres, proveedores de servicios), los grupos de productores locales, cooperativas, etc. En general, se observa que cuanto más autonomía y menos burocracia tienen los grupos de acción local, más participación, cambio estructural y resultados reales de desarrollo rural podrían lograr (METIS GmbH, 2010). Los grupos de acción local han desempeñado una importante función en la articulación social, fomentando la participación de la población a través de diversos mecanismos dispuestos para facilitar la implicación de la ciudadanía en el proceso de desarrollo. Se ha promocionado la creación de mesas sectoriales y comités consultivos, encuentros comarcales y foros de opinión, y reuniones con las delegaciones provinciales de las consejerías y con los servicios centrales, las jornadas de coordinación de las delegaciones provinciales con los servicios centrales, etc. (DGDSMR, 2012).

En España, la representatividad de las juntas directivas de los grupos de acción local ha permitido que

se conviertan en las principales receptoras de las necesidades de los ciudadanos, favoreciendo, igualmente, la cohesión social y económica de los territorios así como la consolidación de su identidad<sup>97</sup>.

De hecho, tanto la naturaleza privada de los grupos de acción local, con una composición mixta de agentes públicos y privados, como su alta representatividad territorial, ha contribuido a democratizar y descentralizar el proceso de desarrollo en las zonas rurales, ha producido en España una cadena de decisiones y propuestas que emergen desde la base (DGDSMR, 2012). Bien como una mayor presencia de las asociaciones u organismos que se articulan a nivel local, han contribuido a un conocimiento más detallado de las necesidades de los territorios (MMAMRM, 2010; DGDSMR, 2012). Fueron incluso establecidos mecanismos de cooperación verticales que facilitan la gestión y la aplicación de la iniciativa,

---

<sup>97</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 103.

entre las que destacamos las reuniones de los grupos de acción local con las delegaciones provinciales de las consejerías y con los servicios centrales, y las jornadas de coordinación de las delegaciones provinciales con los servicios centrales (DGDSMR, 2012). De hecho,

el enfoque Leader se ha trasladado a la política general de desarrollo rural incidiendo en medidas y acciones que son competencia de otros departamentos de la administración regional y de la estatal, gracias a la función aglutinadora de los grupos de acción local a partir de los mecanismos de participación<sup>98</sup>.

Para España, aún que se observe la participación y organización de los actores locales, fundamentalmente gracias a la actuación de los grupos de acción local, que fueron capaces de involucrar a los diversos actores locales en el diseño e implementación de la estrategia de desarrollo (DGDSMR, 2012), con cierta frecuencia ocurrió que la mayoría de los socios del grupo de acción local, incluso entre los miembros de la junta directiva, no conocía el programa de desarrollo local; por lo menos en los casos en que

el programa comarcal de desarrollo había sido elaborado por un equipo técnico contratado o por una asistencia técnica externa y con escasa participación de los que debieran ser sus protagonistas, por cuanto es la población, la sociedad civil, que es quien debe analizar los problemas de sus territorios, determinar sus recursos, oportunidades y posibles soluciones, definir la estrategia de desarrollo, elaborar un programa para llevarlo a cabo y responsabilizarse de su ejecución<sup>99</sup>.

#### 4.5.3.4 Innovación

El método Leader es visto ampliamente como una innovación en los procesos de desarrollo y gobernanza local. Aun así, aunque la innovación estaba destinada a ser una característica importante de las actividades de Leader, este nunca fue el objetivo principal de los grupos de acción local. Muchos grupos de acción local han apoyado proyectos de tecnología que van desde la facilitación del acceso de la población local a los ordenadores, a los proyectos de tecnología avanzada en TI y otros sectores (METIS GmbH, 2010).

Sin duda, el carácter piloto de las estrategias fomentó la innovación, especialmente a través de la reconfiguración de métodos, permitiendo a los actores locales que desarrollaran nuevas actividades, mediante la combinación de las actividades ya existentes y la vinculación de los conocimientos locales con fuentes externas de conocimiento y tecnología. Sin embargo, la mayoría de las estrategias no se centraron explícitamente en la innovación. Por el contrario, en UE-12<sup>100</sup> se observa que la innovación se inició con la diversificación agrícola, mientras

<sup>98</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 109.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>100</sup> La Unión Europea se constituyó el 1 de noviembre de 1993 con 12 estados miembros (UE-12): Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

que los grupos de acción local que no habían participado en las primeras etapas de Leader optaron por invertir en las condiciones sociales y de infraestructura para fomentar el surgimiento de la innovación. Sin embargo,

the general perception of all stakeholders is that too much emphasis was put on controls and bureaucratic processes, and much less on the key features of the Community Initiative such as innovation and development strategies of pilot nature<sup>101</sup>.

Con respecto a los factores que garantizaban el éxito en la implementación de las estrategias innovadoras de Leader y las soluciones propuestas se percibieron como parte de la calidad del capital social, la capacidad de cooperar y la habilidad colectiva de traducir una visión compartida en proyectos reales (METIS GmbH, 2010). Además, la apuesta por la innovación y en particular por la definición de una estrategia de desarrollo en torno a un aspecto aglutinante posibilitó la puesta en marcha de un proceso de reflexión continua desde la base, que propició el descubrimiento de nuevas oportunidades de desarrollo (DGDSMR, 2012).

#### **4.5.3.5 Puesta en red, dinamización y cooperación**

Entre 2% a 10% de los recursos totales del programa fueron designados para la cooperación. Aun así, en algunos países no hubo fondos para la cooperación interregional y transnacional. Sin embargo, la cooperación regional ayudó a mejorar la gestión, para reforzar las identidades locales y la creación de redes rurales duraderas que permiten la cooperación futura. Algunos grupos de acción local mencionaron que la cooperación requiere recursos y tiempo, pero a veces había un exceso de expectativas que llevaban a ejecución precipitada de los proyectos, sin que tuvieran tiempo para madurar (METIS GmbH, 2010).

En la cooperación internacional de Portugal, hubo el fortalecimiento de los requisitos regulatorios asociados a la comunidad, y la dificultad en la consecución de algunos proyectos de cooperación transnacional, probablemente debido a la falta de coincidencia de agendas entre países. Existen también factores tales como limitaciones en la capacidad técnica de los grupos de acción local, para la articulación y la cooperación internacional, y requisitos burocráticos que dificultan la articulación de procedimientos de cooperación (IESE, 2011).

En España es preciso mejorar la dinamización

evitando algunos errores del pasado, como la delegación de las funciones de dinamización en manos de los equipos técnicos de los grupos de acción local o el excesivo papel que, en ocasiones han tenido los

---

<sup>101</sup> METIS GmbH (2010), p. 263.

representantes políticos. También errores del presente como son (...) la acusada administrativización que, en el actual período de programación, se ha producido (más bien impuesto) desde algunos poderes regionales hasta convertir a los grupos de acción local en poco más que ventanillas de solicitud de ayudas, como con frecuencia manifiestan los grupos, en oficinas delegadas de las Consejerías competentes en materia de desarrollo rural<sup>102</sup>.

Aun así, Leader permitió a que muchas zonas rurales se involucrasen en acciones innovadoras, y estableciesen proyectos conjuntos de cooperación con otras zonas rurales de España y Europa.

Aunque el carácter dinámico de la primera fase de Leader en España ha sido identificado como insuficiente en Leader Plus (MMAMRM, 2008), la labor de dinamización y difusión hizo posible que los sectores sociales y económicos tuvieran una mayor presencia en las juntas directivas, que ahora incorporan nuevos colectivos como sindicatos, asociaciones y federaciones de mujeres y jóvenes, lo que llevó a una mejora de la representación social (MMAMRM, 2008). El apoyo dado por los grupos de desarrollo rural para los empresarios rurales se refleja en la creación y consolidación de la comunidad empresarial, que conduce a un gran avance en términos de creación de empleo en las zonas rurales (MMAMRM, 2008).

Por otro lado, en España hay deficiencias en los flujos de información y comunicación entre todas las instituciones y agentes participantes en el desarrollo rural, o un exceso de burocracia (MMAMRM, 2008). Sin embargo, el análisis evidencia una “pérdida de vitalidad y entusiasmo en relación a los niveles del comienzo de Leader II-Proder 1”<sup>103</sup>.

#### **4.5.3.6 Enfoque integrado y multisectorial**

La misión Leader incluye la diversificación de la economía rural a través de la adición de valor a los productos locales y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. Mientras que muchos grupos de acción local han iniciado proyectos en el sector agrícola, en general estos buscaron incluir la adición de valor al proceso fabril, en lugar de aumentar la productividad agrícola en la producción primaria. Los grupos de acción local tuvieron una interfaz entre una perspectiva de base local y la economía global, llevando a cabo actividades de apoyo en el lanzamiento de nuevos productos y servicios, principalmente a través de la

---

<sup>102</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 79.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 76.

intermediación de nuevas relaciones entre los diversos actores, y el apoyo a través de acciones de formación, marketing y comunicación (METIS GmbH, 2010).

En casi todos los programas se observó la importancia de los aspectos prioritarios o aglutinantes en el desarrollo integral de un territorio. Aunque hubo muchos ejemplos de elementos específicos locales que pudieron convertirse en ventajas competitivas, se observa que los efectos tangibles sobre la economía se dieron en grupos de acción local con más experiencia, más que entre los grupos de acción local que no habían participado en Leader I y II (METIS GmbH, 2010).

En el marco de la iniciativa Leader+ en España y hasta 2006, los grupos de acción local aprobaron 19.077 proyectos, de los que 3.286 (17,22%) corresponden a la medida de *pymes*, 2.981 (15,63%) a turismo rural, 2.585 (13,55%) a valorización del patrimonio cultural y arquitectónico, 1.945 (10,20%) a valorización de productos agrarios, 1.668 (8,74%) a formación y empleo, 1.654 (8,67%) a servicios a la población y 1.298 (6,80%) a patrimonio natural. Observase también un efecto multiplicador de la inversión privada generada por el gasto público de 1,26 veces, lo que ha superado en un 61,54% las previsiones. El turismo ha registrado el mayor efecto multiplicador, seguido por la valorización de productos agrarios y las *pymes* (MMAMRM, 2008).

Portugal destaca por tener una fuerte contribución a la consecución de los objetivos de las estrategias de desarrollo local, en proyectos tales como el aumento de importancia de las actividades no agrícolas, la fijación de la población en las zonas rurales, el tratamiento de los factores de competitividad de los recursos endógenos, la expansión de la capacidad de atracción del territorio, la creación de empleo, la valoración de los activos la perspectiva del interés colectivo rural y el factor de potenciación de la identidad territorial. Por otro lado, se considera que ha alcanzado una contribución débil en proyectos como la lucha contra el desempleo, en particular de las mujeres poco cualificadas, la mejora de las competencias profesionales, la promoción de la innovación y la introducción de nuevas tecnologías (IESE, 2011).

#### **4.5.3.7 Gestión de proximidad**

Los grupos de acción local más autónomos muestran un mayor grado de flexibilidad y parecieron ser más eficaces en la rapidez en atender las necesidades del cliente. De hecho, las principales cuestiones sobre el flujo de fondos parecen haber surgido en los países con varios niveles regionales de administración, que a veces dio lugar a serias dificultades de liquidez y costos considerables para los grupos de acción local, obstaculizando su capacidad de actuar (METIS GmbH, 2010).

Pese a la reconocida experiencia de los grupos de acción local, en Portugal se dieron casos en que parece que se dejaron llevar por la jerarquía y burocracia, lo que aumenta las dificultades de sus estructuras técnicas para abrazar nuevos proyectos que les den autonomía financiera (IESE, 2011).

### **4.6 Conclusiones acerca de la aplicación de la metodología Leader**

Se presenta a continuación un resumen de las principales conclusiones que se puede extraer del estudio realizado, a partir de los casos de estudio en España y Portugal, que tuvo como objetivo identificar cómo están estructurados los grupos de desarrollo rural (GDR, en España) y las asociaciones de desarrollo local (ADL, en Portugal), en adelante nombrados solamente como grupos de desarrollo, en relación con su configuración y representatividad, y las normas para la elección de proyectos para subvenciones, así como de la evaluación final del programa en la Unión Europea, por la cual se presenta la aplicación de Leader en relación a sus aspectos esenciales.

- En relación a las dos primeras etapas de Leader, se observa que los grupos de desarrollo perdieron en autonomía y flexibilidad, sea por la complejidad administrativa, o por el exceso de burocracia.
- El enfoque ascendente ha garantizado más coherencia de las acciones desarrolladas con la realidad del territorio. Todavía algunas interferencias de los órganos de gobierno en el funcionamiento de los grupos de acción local pueden reducir el efecto ascendente, a ejemplo de la Delegación de Agricultura y Pesca en Andalucía, que compone el órgano decisorio de la aprobación de proyectos.

- La representatividad de las juntas directivas permite que se conviertan en receptoras de las necesidades de los ciudadanos, favoreciendo la consolidación de su identidad territorial. Es necesario hacer notar que para identificar la composición de la junta directiva es preciso promover el desglose de los socios de las instituciones privadas que la componen, para poder observar que entre ellas se encuentran varias organizaciones públicas, de manera que se perjudica su equilibrio y representatividad.
- La presencia de las asociaciones u organismos que se articulan a nivel local ha contribuido a un conocimiento más detallado de las necesidades de los territorios; por ejemplo de asociaciones de clases, organizaciones profesionales y sindicatos.
- La gestión de proximidad está evidenciada por la actuación de los grupos de acción local. Es preciso todavía llevar cuidado para que esta proximidad no genere una distorsión en relación a privilegiar los proyectos a cuyos gestores se conozca y que presenten menor grado de riesgo, en relación con aquellos que podrían traer mejores resultados al territorio u ofrecer una mayor componente innovadora. Esta situación se agrava cuando no hay criterios claramente definidos para la elección de los proyectos que van a ser subvencionados, o cuando no hay un análisis de un equipo técnico Leader, comúnmente involucrado en una confusión de papeles en la que algunas veces el mismo gerente del grupo de desarrollo o la junta directiva, o mismo un equipo contratado es quien asume este papel.
- El carácter innovador de Leader se fortalece a medida en que los grupos de desarrollo establecen como uno de los parámetros para selección de los proyectos su contenido innovador, incluso por el uso de la tecnología.
- Se observa que la cooperación regional ayudó a mejorar la gestión, reforzar las identidades locales y la creación de redes rurales duraderas.
- Hay que se observar la diferencia entre dos instrumentos que pueden agregar y dinamizar el territorio y que comúnmente se confunden: el tema fuerte y el aspecto unificador o aglutinante. El elemento unificador pone de relieve una característica común de un espacio, que puede ser formado por el territorio de uno o más grupos de acción local, incluso transnacional, a ejemplo del elemento que integra el programa "Cooperar em Português"; mientras que el tema fuerte es elegido para encabezar la estrategia del Plan de Desarrollo Local. El aspecto aglutinante puede o no ser trabajado como un tema fuerte; y puede que el Grupo de Desarrollo venga a manejar los dos instrumentos.

## **CAPÍTULO 5. UNA PANORÁMICA SOBRE BRASIL: CONTEXTUALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA**

*Dedicara anos a organizar minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço de meu pobre e desvalido Nordeste. Agora, essa fantasia estava desfeita, desmoronara como uma estrela que se estilhaça. Era como se uma enxurrada tudo houvesse arrastado.*

Celso Furtado, 1989

### **5.1 Introducción**

En los primeros quince años del siglo XXI, Brasil destaca en el escenario mundial por su estabilidad económica ante la crisis financiera, tanto como por sus conquistas en la distribución de renta y reducción de la pobreza. Su superficie territorial es de 8.514.876 km<sup>2</sup>, es el área más grande de toda la América del Sur, y su población se multiplicó casi por doce en el último siglo, sobrepasando en 2015 la marca de los 203 millones de habitantes (IBGE, 2015).

El país tuvo su estructura socioeconómica fuertemente arraigada en el noreste, desarrollada en las zonas rurales y basada en la agricultura de latifundio. De hecho, la región Nordeste de Brasil fue la cuna de la colonización portuguesa en el país. A partir de esta sociedad colonial, como observa Gilberto Freyre (2003), se ha desarrollado a la sombra de grandes plantaciones de azúcar, principalmente en los estados de Pernambuco y de Bahía; caracterizados por el dominio casi exclusivo de la familia rural o semi-rural, con fuerte carácter patriarcal, de la que se deriva la imagen dominante del señor del ingenio de azúcar.

Este capítulo presenta una visión general de Brasil, de sus características geopolíticas, económicas y sociales y de los desafíos para la sostenibilidad.

## 5.2 Características geopolíticas de Brasil

El clima tropical predomina en la mayor parte del país, todavía existe la presencia del ecuatorial semiárido en el norte y noreste, mientras que su relieve está formado predominantemente por mesetas, como el Planalto das Guianas en el extremo norte y el Planalto Brasileiro en el medio oeste, noreste, sureste y sur, aunque también presenta llanuras, como la Planicie Amazónica en el norte, la Planicie do Pantanal en el suroeste y la Planicie Costera bañada por el Océano Atlántico.

Brasil tiene una de las más amplias redes fluviales del mundo, con la mayor reserva de agua dulce. Las cuencas del Amazonas y Paraguay ocupan extensiones de planicies, pero las cuencas del Paraná y São Francisco son típicamente de meseta, donde se ubican las represas hidroeléctricas. En su mayor parte, los ríos brasileños son perennes. Pero en la región semiárida del noreste, los ríos pueden desaparecer durante una parte del año, en la estación seca.

Brasil es una república federativa presidencial formada por la unión, los estados y los municipios, en los que se ha asignado el ejercicio de la facultad de los órganos distintos e independientes, sujetos a un sistema de control para garantizar el cumplimiento de las leyes y de la Constitución. El Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) distribuye el territorio brasileño en cinco grandes regiones político-administrativas:

- Región Sur, con los estados de Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) y Santa Catarina (SC).
- Región Sudeste, al que pertenecen los estados de Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) y São Paulo (SP).
- Región Centro-Oeste, que engloba al Distrito Federal (Capital del país), Goiás (GO), Mato Grosso (MT) y Mato Grosso do Sul (MS).
- Región Norte, con los estados de Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR) y Tocantins (TO).

- Región Noroeste, en el que entran los estados de Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) y Sergipe (SE).

Una otra propuesta de regionalización, también considerada por el IBGE, tiene como criterios los aspectos naturales y principalmente socioeconómicos, como se observa en la figura 19. Esta división establece tres regiones geoeconómicas: el Amazonas, el Nordeste y el Centro-Sur.

Figura 19. Macrorregiones geoeconómicas de Brasil.



Fuente: IBGE (2014).

La población brasileña se distribuye de manera desigual a través de su territorio, en 26 estados y en el Distrito Federal (donde tiene su la capital política), en un total de 5.570 municipios (IBGE, 2015). La mayoría de la gente se concentra en la costa, lo que es un legado de su colonización. En 2012, alrededor del 85% de la población vivía en áreas urbanas. También entre las regiones de Brasil hay una diferencia en la distribución de la población: Sudeste tiene el 42,02%; Nordeste, el 27,75%; Sur, el 14,32%; Norte, el 8,45%; y Centro Oeste, el 7,46%.

En 2014, según el IBGE, cerca del 85% de la población brasileña vivía en zonas urbanas. Para entender este hecho, es necesario tener en cuenta la clasificación presentada en el capítulo 2, en el que todas las ciudades brasileñas (sede de municipios) se consideraban zonas urbanas y el resto del territorio, rural. Sin embargo, el Instituto Interamericano de Cooperación la Agricultura (IICA) ha desarrollado estudios según los cuales solo el 67% de la población brasileña se clasificaría como urbana, lo que representa que un contingente de más de 60 millones de personas viven en zonas predominantemente rurales, o intermedias.

Por la clasificación del IBGE, el estado de Pernambuco, donde se aplicó el Promata, tiene una tasa de urbanización de cerca de 80%. El estado se encuentra ubicado en el centro-este de la Región Nordeste y lo baña el Océano Atlántico. También forman parte de su territorio el archipiélago de Fernando de Noronha, São Pedro y São Paulo. La figura 20 muestra la división del estado, en cinco grandes regiones geográficas:

- **Región Metropolitana de Recife (RMR)**

Se ubica en la costa, donde se encuentra la ciudad de Recife –la capital del estado de Pernambuco y su centro financiero–, además de las ciudades de Olinda, Paulista y Jaboatão dos Guararapes.

Figura 20. Divisiones geográficas del estado de Pernambuco.



Fuente: Governo de Pernambuco (2007)<sup>104</sup>.

- **Agreste Pernambucano**

Es el espacio que se encuentra entre la Zona da Mata y el Sertão. Presenta el tiempo más suave del estado, lo que permite la aplicación del proyecto turístico llamado "Circuito del frío".

- **Sertão Pernambucano**

Las sequías son muy graves y frecuentes, lo que supone un obstáculo para el desarrollo económico y social de la región. El clima es semiárido, con temperaturas altas la mayor parte del año y con bajos niveles de humedad relativa.

- **São Francisco Pernambucano**

Esta es una región de contrastes, en la que algunas propiedades reciben los beneficios de las aguas del río São Francisco, alcanzando récord en la producción agrícola, mientras que las propiedades rurales más pequeñas sufren con la sequía.

- **Zona de la Mata de Pernambuco**

La Zona de la Mata de Pernambuco está formada por 43 municipios. La Zona de la Mata tiene una superficie de 8.738 km<sup>2</sup>, lo que corresponde al 8,9% del territorio del estado de Pernambuco<sup>105</sup>. En este espacio se pueden encontrar restos de la Mata Atlántica.

Para la aplicación del Promata en la Zona de la Mata de Pernambuco, el espacio ha sido dividido en diez territorios de desarrollo, presentados en la figura 21. En la definición de estos territorios, se aplicaron recortes para lograr microrregiones más homogéneas, con el fin de que sobresalieran no solo las características regionales físicas, sino también las culturales (Promata, 2000):

- Territorio 1: Camutanga, Ferreiros, Macaparana e Timbaúba.
- Territorio 2: Condado, Goiana, Itambé e Itaquitinga.
- Territorio 3: Carpina, Lagoa do Carro, Lagoa do Itaenga y Paudalho.
- Territorio 4: Chã de Alegria, Glória do Goitá, Pombos y Vitória de Santo Antão.
- Territorio 5: Amaraji, Chã Grande, Escada y Primavera.
- Territorio 6: Cortês, Gameleira, Joaquim Nabuco y Ribeirão.
- Territorio 7: Barreiros, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Sirinhaém y Tamandaré.
- Territorio 8: Água Preta, Belém de Maria, Catende, Palmares y Xexéu.

---

<sup>105</sup> Véase <<http://www.pe.gov.br/>>.

- Territorio 9: Jaqueira, Maraial, Quipapá y São Benedito do Sul.
- Territorio Piloto: Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Vicência y Tracunhaém.

Figura 21. Zona da Mata de Pernambuco.



Fuente: Promata (2004).

### 5.3 Características económicas y sociales de Brasil

En la tabla 11 se presentan algunos indicadores básicos de Brasil, para facilitar la identificación de su situación económica y social.

Tabla 11. Algunos indicadores demográficos y socioeconómicos en Brasil.

Fecha	Indicadores	Brasil
2012	Producto Interno Bruto (PPA en miles de millones de US\$ de 2011)	2.840,9
2012	PIB per cápita (PPA en US\$ de 2011)	14.301
2013	Población (millones)	200,4
2013	Índice de Desarrollo Humano	0,744
2013	Coefficiente de Gini	0,498
2012	Tasa de alfabetización (% con 15 años o más)	90,4
2012	Tasa de empleo (% con 25 años o más)	68,4
2013	Esperanza de vida al nacer (en años)	73,9

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD<sup>106</sup>.

Históricamente, Brasil tiene una alta tasa de crecimiento poblacional, que fue de un 2,89% entre 1960 y 1970, un 1,93% entre 1980 y 1990, un 1,64% entre 1990 y 2000, y un 1,17% entre 2000 y 2010<sup>107</sup>. La variación de la tasa en los últimos años puede ser considerada como resultado de la difusión de la esterilización y de la emancipación femenina en el país.

Pernambuco es el segundo estado más poblado en la región Nordeste, con cerca de 9,2 millones de personas, repartidas en 185 municipios, en una superficie de 98.311km<sup>2</sup> (IBGE, 2014). En su formación, el estado de Pernambuco tiene inmigrantes portugueses, españoles, italianos, árabes, judíos, japoneses, alemanes, holandeses e ingleses, junto con fuertes influencias africanas e indígenas, por supuesto. La distribución de esta población en el Territorio 10 del Promata se encuentra en la tabla 12.

<sup>106</sup> Véase <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>.

<sup>107</sup> Véase <<http://www.ibge.gov.br>>.

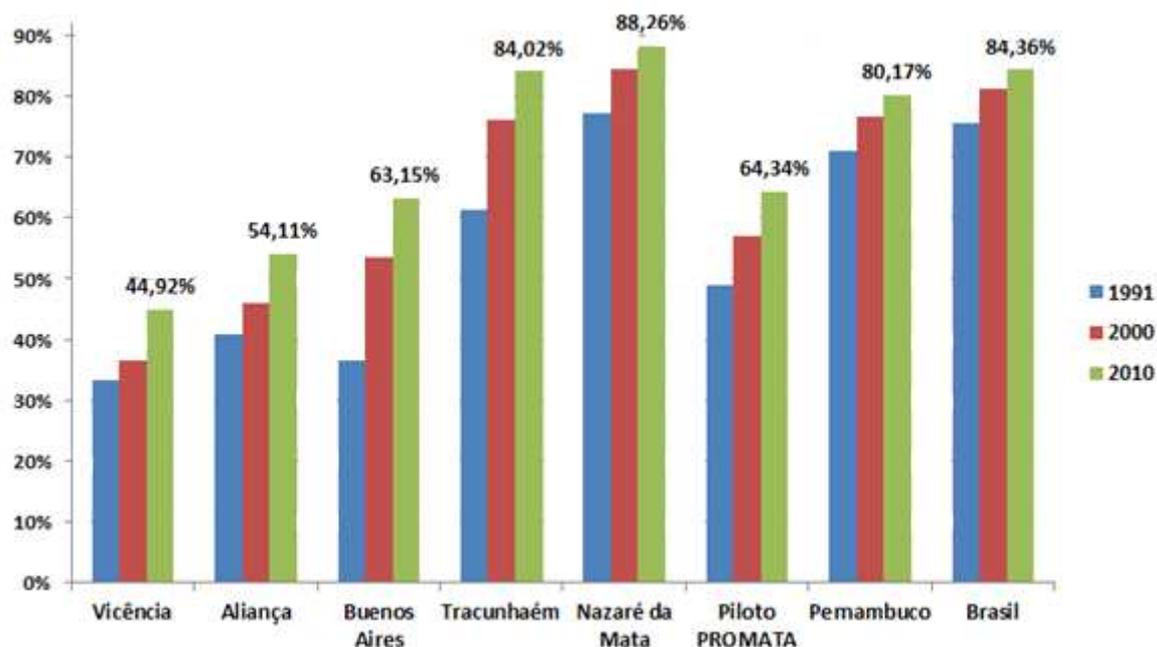
Tabla 12. Distribución poblacional.

Territorio	Población total (2013)
Aliança	38.242
Buenos Aires	12.934
Nazaré da Mata	31.834
Tracunhaém	13.497
Vicência	31.866
Territorio 10	128.373
Zona da Mata de Pernambuco	1.365.000
Estado de Pernambuco	9.208.550

Fuente: Elaboración propia a partir de IBGE (2014).

Los municipios de Nazaré da Mata y Tracunhaém siguen con una amplia despoblación en el espacio rural, en relación a media del estado, como puede verse en el gráfico 13. La tabla 13 presenta el crecimiento poblacional en los pueblos que componen el Territorio 10 de aplicación del Promata.

Gráfico 13. Tasa de urbanización.



Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2014).

La tasa de urbanización se explica en parte por ser el municipio de Nazaré da Mata, en su aspecto socio-económico, reconocido como el pueblo más importante del Territorio 10 del Promata, mientras Tracunhaém está situado entre Carpina, que a su vez se destaca como el segundo municipio más grande de la micro-región, y Nazaré da Mata, recibiendo así una influencia directa del crecimiento de estos.

Tabla 13. – Tasa media geométrica de incremento anual de la población del Territorio 10 del Promata y del estado de Pernambuco. (entre 2000 y 2010)<sup>108</sup>

Territorio	Porcentual de crecimiento compuesto anual		
	Total (% aa)	Urbana (% aa)	Rural (% aa)
Aliança	0,06	1,71	-1,56
Buenos Aires	0,43	2,14	-1,90
Nazaré da Mata	0,52	0,96	-2,28
Tracunhaém	0,52	1,51	-3,41
Vicência	0,64	2,77	-0,79

Fuente: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM (2014)<sup>109</sup>.

En cuanto a la concentración de los ingresos en el año 2003, la diferencia entre el 10% de la población con los ingresos más altos y el 40% de los que tenían un rendimiento medio más bajo fue de 21,6 veces, mientras que en el año 2012 esta diferencia cayó a 15,2 veces<sup>110</sup>. Sin embargo, los esfuerzos hacia la estabilización de la economía y una distribución más equitativa del ingreso no fueron suficientes para evitar que en el año 2012 Brasil obtuviera un Coeficiente de Gini de 0,52. De acuerdo con el PNUD en 2012, el 7% de la población brasileña es vulnerable a la pobreza y el 0,2% de la población del país vive en la pobreza extrema.

La identificación de los lugares, y familias en situación vulnerable<sup>111</sup>, que integra el Plano Brasil sem Miséria (BSM)<sup>112</sup>, pone de relieve que en 2010, entonces con una población de

<sup>108</sup> La tasa media geométrica de incremento anual muestra la tasa estimada de crecimiento anual de la población en un intervalo de tiempo dado.

<sup>109</sup> CONDEPE / FIDEM - Agencia Estadual de Planejamento y Pesquisa de Pernambuco < <http://www.condepefidem.pe.gov.br> >.

<sup>110</sup> Véase <<http://www.ipea.gov.br>>.

<sup>111</sup> La Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade (IDV) es una aplicación para construir mapas de pobreza a nivel de los estados, municipios y secciones censales, lo que permite identificar los

190 millones de habitantes, había en Brasil cerca de 71 millones de pobres<sup>113</sup>, o sea, el equivalente al 37,24% de la población, y cerca de 30 millones de personas en situación de pobreza extrema<sup>114</sup>, o sea el equivalente al 15,90% de la población (Governo Brasileiro, 2011). La inequidad regional queda de manifiesto al registrarse en 2010 que un 7,6% de la población de la región Sudeste se encontraba en situación de pobreza extrema, mientras que en la región Nordeste esta proporción era de 31,3%, o sea, más cuatro veces mayor.

Los tres sectores de la economía brasileña crecieron en 2013; la agricultura y la ganadería crecieron un 7%, los servicios crecieron un 2%, y la industria un 1,3%. También creció el consumo de los hogares en un 2,3% y el consumo público en un 1,9%. En el sector externo, las importaciones crecieron un 8,4%, mientras que las exportaciones aumentaron un 2,5%. Las inversiones mostraron un aumento significativo del 6,3%. La tabla 14 presenta el porcentaje de los sectores de la economía en el valor añadido a precios básicos, de 2002 a 2012.

Tabla 14. Porcentaje de los sectores de la economía en el valor añadido a precios básicos en Brasil (2002- 2012)<sup>115</sup>.

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agricultura y ganadería	6,6	7,4	6,9	5,7	5,5	5,6	5,9	5,6	5,3	5,5	5,2
Industria	27,1	27,8	30,1	29,3	28,8	27,8	27,9	26,8	28,1	27,5	26,3
Servicios	66,3	64,8	63,0	65,0	65,8	66,6	66,2	67,5	66,6	67,0	68,5

Fuente: IBGE (2014)<sup>116</sup>.

datos y los indicadores de la pobreza, la vulnerabilidad y los grupos específicos de la población. Facilita el diseño y la ubicación de las zonas con mayor concentración de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Los datos e indicadores presentados por IDV se obtuvieron a partir del Censo de Población de 2010 y el Registro Unificado de Programas Sociales, de agosto de 2011. Véase < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/>>.

<sup>112</sup> El objetivo del Plano Brasil Sem Miséria es aumentar los ingresos y el bienestar de la población. El Plan está destinado a los brasileños que viven en hogares cuyos ingresos familiares no exceda del R\$ 70 por persona (equivalente a US\$ 26). Según el Censo 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se encuentran en esta situación 16,3 millones de brasileños. El Plan añade transferencia de ingresos a las familias, el acceso a los servicios públicos en las áreas de educación, salud, bienestar social, el saneamiento, la electricidad y la inclusión productiva.

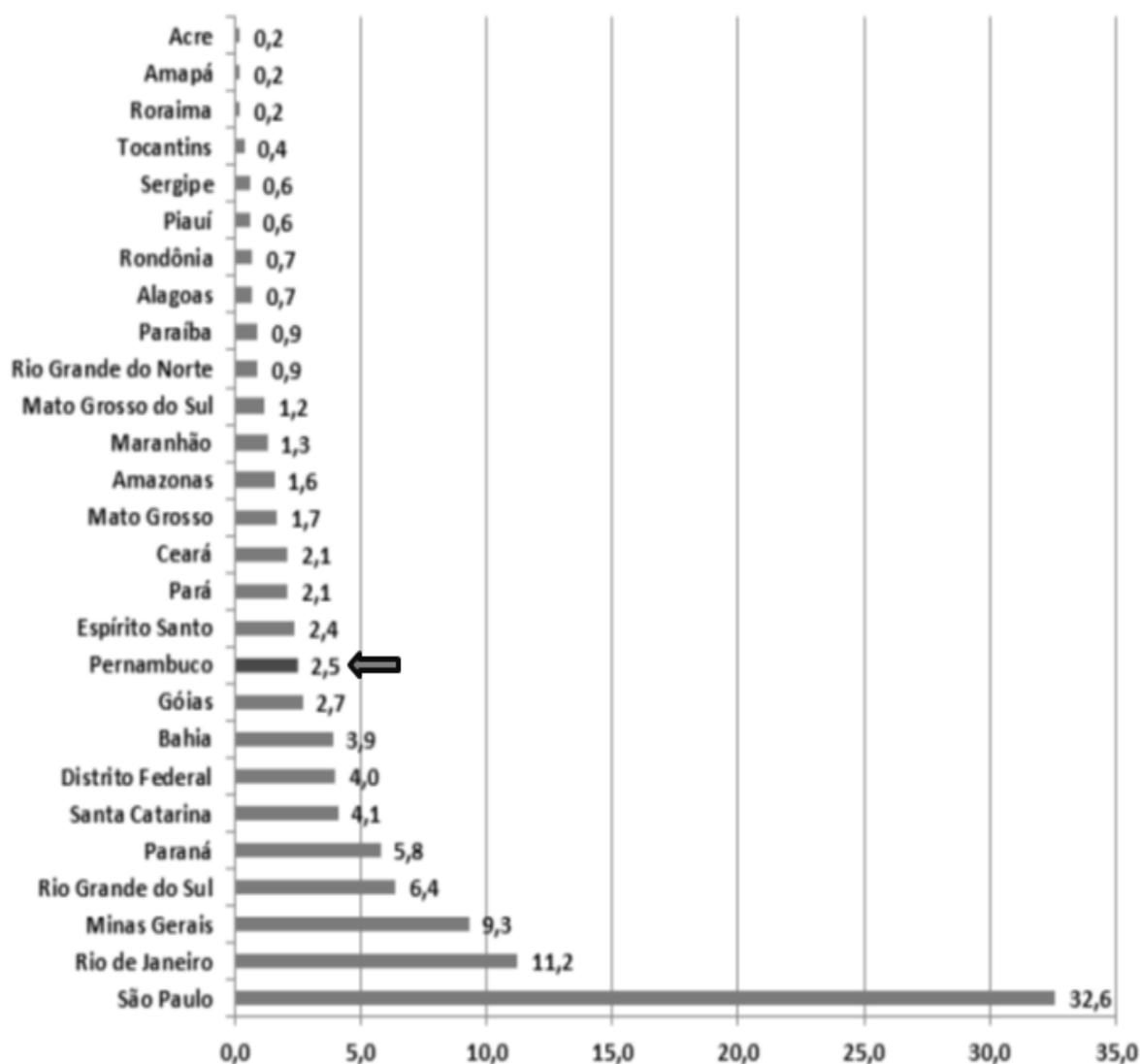
<sup>113</sup> El gobierno brasileño entiende como “pobres” a las personas que viven en hogares particulares permanentes con ingresos de hasta la mitad del salario mínimo nacional, el equivalente en 2010 a US\$ 146.

<sup>114</sup> El Gobierno Brasileño entiende como “extremamente pobres” a las personas que viven en hogares particulares permanentes con ingresos de hasta un cuarto del salario mínimo nacional, el equivalente en 2010 a US\$ 73.

<sup>115</sup> Véase < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>.

Una de las regiones más antiguas de la América portuguesa, Pernambuco, es la cuna de la economía del estado. La Zona de la Mata, por su parte, también destacó en la época colonial. Pero, actualmente el estado de Pernambuco alcanza aproximadamente el 2,5% del PIB de Brasil. El 80% del PIB del país se concentra en un tercio de sus estados. Solo el estado de São Paulo es responsable de más del 30% del PIB en Brasil (gráfico 14). Destacan también en la composición del PIB la mayoría de los estados del sur y del sudeste.

Gráfico 14. Participación de los estados en el PIB de Brasil (%).



Fuente: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM (2014)<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> >.

<sup>117</sup> CONDEPE/ FIDEM - Agência Estadual de Planejamento y Pesquisa de Pernambuco < <http://www.condepefidem.pe.gov.br> >.

En cuanto al mercado laboral, el crecimiento entre 2006 y 2010, en relación con el número de contratos formales, se observó un 7,2% en Pernambuco, un 4,4% en la Mata Norte y un 2% en la Mata Sul<sup>118</sup>. El sector con mayor impulso ha sido la construcción, lo que refleja las inversiones en infraestructuras y el despliegue de las unidades de producción en el estado y la región. De hecho, el estado tuvo grandes inversiones en el complejo industrial portuario de Suape, como la refinería, el astillero, y el polo de poliéster. El sector agrícola, por su parte, se redujo en un 9,1% y el 9,3% de los contratos en la Mata Norte y en la Mata Sur, respectivamente. Aun así, este segmento representó en 2010 alrededor del 20% y el 18% del total de los vínculos formales de la agricultura en el estado. La Zona de la Mata de Pernambuco es, sin duda, una de las regiones de mayor potencial económico del Nordeste, por los recursos naturales disponibles, las ventajas de ubicación, su cercanía a la capital y la infraestructura logística (carreteras, puertos, aeropuertos). La Zona de la Mata Norte, donde se ubica el Territorio 10, tiene una economía predominantemente agrícola, cuya actividad principal es la producción de caña de azúcar. También cabe destacar la agricultura en general, el comercio, los servicios y el turismo.

El municipio de Aliança es considerado la cuna de la cultura popular de Pernambuco y uno de los sitios con más grupos culturales de la región. El municipio se instituyó como tal, en 1928, cuando a través de una ley estatal se separó del municipio de Nazaré da Mata y del municipio de Goiania. En Aliança está ubicada la Asociación Pernambucana de Maracatu<sup>119</sup>, abarcando 33 municipios, con más de 50 grupos de maracatus. El municipio, que dista 72,9 km de la ciudad de Recife, capital de Pernambuco, recibe aún la influencia de Timbaúba y Goiana, dos de los más grandes municipios de la región.

El municipio de Buenos Aires destaca por su artesanía y por sus manifestaciones culturales. El municipio se instituyó como tal, en 1964, cuando a través de una ley estadual fue separado del municipio de Nazaré da Mata. El municipio, que dista 66,1 km de la ciudad de Recife, es el más aislado económicamente de los municipios que integran el Territorio 10. El municipio de Nazaré da Mata es considerado la tierra del maracatu. El municipio se instituyó

---

<sup>118</sup> Base de Datos do Estado < [www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/PerfilMunicipios.aspx](http://www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/PerfilMunicipios.aspx)>.

<sup>119</sup> El maracatu es una danza popular de origen afro-brasileña, típica del estado de Pernambuco. Surgido a mediados del siglo XVIII, de la mezcla musical de las culturas indígenas, africanas y europeas. Es una danza de cortejo asociado con los reyes Congos. El maracatu tiene un fuerte componente religioso, donde las danzas se caracterizan por coreografías específicas, que tienen su origen en el camdomblé.

como tal en 1850. El municipio que dista 50,1 km de Recife está muy bien ubicado, con una posición privilegiada en relación al espacio.

El municipio de Tracunhaém destaca por su artesanía de barro y por sus manifestaciones culturales. El municipio se instituyó como tal, en 1963, cuando también fue separado del municipio de Nazaré da Mata. El origen del nombre es tupi y significa *hormiguero* o *cazuela de hormiga*. El municipio, que dista 75,4 km de Recife, recibe influencia económica positiva tanto de Nazaré da Mata como de Carpina.

El municipio de Vicência destaca por sus recursos geográficos que favorecen la práctica del vuelo libre. El municipio se instituyó como tal en 1891, cuando se separó de Nazaré. Lo curioso es que en 1895 el municipio fue suprimido, permaneciendo así 33 años, hasta que en 1928 volvió a la condición de municipio autónomo. El pueblo se encuentra en un área llamada de Vale del Sirigi, una de las regiones más fértiles de la Zona de la Mata, donde está instalada la Cooperativa de Desarrollo Rural Valle del Sirigi. El municipio, que dista 49,5 km de Recife, engloba en su dinámica económica desde la producción de banana y caña de azúcar, hasta plataformas de vuelo en la Sierra del Jundiá.

## 5.4 Los desafíos para la sostenibilidad en Brasil

El informe de la Comisión Interministerial de Brasil para la Conferencia de Río de Janeiro, publicado en diciembre de 1991, hace constar que

o desenvolvimento sustentável seria atingido pela retomada do crescimento e melhor distribuição de seus benefícios e pela racionalização do uso de energia; o atendimento das necessidades básicas das populações, pela estabilização dos níveis demográficos; a conservação da base de recursos, pela reorientação da tecnologia no sentido da redução de seu impacto ecológico e a incorporação de critérios ambientais nas decisões econômicas<sup>120</sup>.

En el proceso de Desarrollo Local Integrado y Sostenible (DLIS) implementado en algunos de los municipios brasileños, el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la participación en los

---

<sup>120</sup> Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), p. 182.

momentos de toma de decisiones se produce en la práctica, y la promoción del desarrollo se lleva a cabo

através de parcerias entre Estado e sociedade, no qual ocorrem ações multissetoriais integradas, convergentes numa dada localidade, segundo uma metodologia que prevê, no mínimo: capacitação para a gestão; diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento ao empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa<sup>121</sup>.

La instancia de participación de los diferentes actores locales en la metodología DLIS se produce en el Foro de Desarrollo Local Integrado y Sostenible (FDLIS), donde se discuten y resuelven colectivamente las cuestiones más importantes de la realidad local. En el Foro, los miembros reciben formación, realizan análisis de diagnóstico y elaboran planes de desarrollo, que luego son transmitidos al Gobierno Federal (De Lima, 2006). Sin embargo, en cuanto a la gestión del modelo DLIS, según Silva (2001) presentó algunas deficiencias, sobre todo en relación con la insuficiencia, discontinuidad e inestabilidad, dejando en el país una política que condujo solo a una fragmentación de la pobreza, sin medidas verdaderamente capaces de luchar contra ella.

A principios del siglo XXI, tiene relieve en Brasil el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, que tiene la intención de formular una propuesta

centrada nas pessoas, que levam em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais. Trata-se de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção<sup>122</sup>.

Favareto (2009) presenta algunas de las principales políticas de desarrollo territorial en curso en Brasil: 1) Programas federales: Programa de promoción de sostenibilidad de los espacios subregionales, Agenda 21, Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, y Programas Territorios de Ciudadanía; 2) Programas regionales y estatales: Programa Territorios de Identidad, Proyecto Dom Helder Câmara, y Programas Microbasias. Las iniciativas se presentan adelante.

---

<sup>121</sup> Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (1999), p. 47.

<sup>122</sup> Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2005), p. 05.

### **Programa de promoción de la sostenibilidad de los espacios subregionales**

El Programa de promoción de la sostenibilidad de los espacios subregionales (PROMESO) se guía por las directrices de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), que busca reducir las profundas desigualdades sociales y regionales, principalmente con la potenciación de los activos tangibles e intangibles, endógenos de mesorregiones diferenciadas<sup>123</sup>. Tiene como objetivos: a) inducir a las operaciones integradas del gobierno federal en nuevas escalas espaciales, preferentemente en las subregiones; b) promover la identificación de necesidades y soluciones de los problemas regionales con la participación efectiva de la sociedad civil, que debe ser organizada y legítimamente representada; c) tratar de superar los desequilibrios basados en el fomento de todas las regiones con potencial y activos: el capital humano y social, asociaciones, capacidad de construir planes y acuerdos, redes de cooperación entre los agentes económicos, y cooperación entre las instituciones públicas y privadas (Governo Brasileiro, 2009).

### **Agenda 21**

Durante los dos años anteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92), ha sido discutida y negociada la Agenda 21. Participaron en la construcción del primer documento la secretaría técnica de la convención, bajo la dirección de su secretario general, y los diplomáticos y expertos designados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. La Cumbre de Río 92 fue una señal de compromiso de los países periféricos con problemas ambientales. Después de la Cumbre se fortaleció el nuevo enfoque de desarrollo sostenible, en el que se valora el espacio (BNDES, 1988).

En los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) destacan los programas Brasil en acción y Adelante Brasil, que integran la estrategia de los ejes nacionales de integración nacional y desarrollo, principalmente por tratar la cuestión del Coste Brasil, o sea, un conjunto de medidas que buscan garantizar que el coste de producir en Brasil pueda hacer frente a la producción en cualquier otro rincón del mundo, de manera que se hace necesaria la actuación del estado en la extinción de los patrones insostenibles de producción. Así, para enfrentarse a los retos asociados con la reanudación del crecimiento de forma sostenible, a diferencia de las

---

<sup>123</sup> Las mesorregiones diferenciadas son espacios subnacionales continuos, que comprenden el territorio de uno o más estados de la federación, más pequeños que macrorregiones con identidades definidas y objetivos específicos dirigidos a identificar posibles vulnerabilidades y socioeconómicas, culturales, políticos e institucionales y ambientales, que proporcionan una acción más efectiva de las políticas públicas.

primeras etapas del desarrollo, el nuevo ciclo no puede tener al estado como principal agente de su aplicación.

En febrero de 1997, fue creado mediante decreto presidencial, la Comisión de Políticas de Desarrollo Sostenible (CPDS) y la Agenda 21 nacional, vinculada a la Junta de Recursos Naturales de la Casa Civil de la Presidencia. La CPDS es un comité integrado por representantes del gobierno, del sector productivo y de la sociedad civil, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, que pone de relieve la interdependencia entre las dimensiones ambiental, económica, social e institucional (Bezerra y Munhoz, 2000).

La CPDS definió la metodología que debe seguirse para la preparación de la Agenda 21, con la adopción de seis temas básicos, que son considerados prioridad nacional: ciudades sostenibles, agricultura sostenible, manejo de recursos naturales, reducción de las desigualdades sociales, infraestructura e integración regional y ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible. Pero la Agenda 21 brasileña solamente comenzó a implementarse efectivamente a partir de 2003, durante el primer año del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

El Foro de la Agenda 21 de Pernambuco fue creado en 1999. En esta ocasión se firmó un memorando de entendimiento con el Ministerio de Medio Ambiente, lo que permite la liberación de fondos. Un proyecto piloto fue elaborado para la implementación de la Agenda 21 Local, con la participación de los municipios de Goiania, Itamaracá, Igarassu y Paulista, que están en la costa norte del estado. La metodología tomó en cuenta la información, la sensibilización, concienciación y movilización, para que la comunidad pudiera optar por la estrategia más adecuada a su realidad.

El estado de Pernambuco destaca en el país en la construcción de la Agenda 21 Local. La Agenda 21 Local es el proceso de planificación participativa en un área determinada que implica la presencia local de un foro formado por miembros del gobierno y de la sociedad civil, responsable de la construcción de un Plan Local de Desarrollo Sostenible para estructurar las prioridades locales a través de proyectos y acciones para el corto, mediano y largo plazo. En el foro también se definen los medios de ejecución y las responsabilidades del gobierno y otros sectores de la sociedad local en la ejecución, seguimiento y revisión de estos proyectos y acciones.

### **Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT)<sup>124</sup>**

El Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales es una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario. El PRONAT es una estrategia de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial, centrada principalmente en la organización y la formación de agentes de desarrollo territorial, y en iniciativas de inclusión productiva. En 2013, diez años después de su creación, el PRONAT sirvió 65 millones de personas, distribuidas en 239 territorios rurales.

Para presentarse al Programa, los territorios deben cumplir con ciertos criterios tales como: 1) tener un máximo de 80 personas por km<sup>2</sup>, sin exceder un total de 50.000 personas por municipio; 2) tener una representación consolidada de la sociedad civil y del gobierno; 3) tener constituida un consejo estatal rural sostenible, capaz de examinar las cuestiones planteadas por los municipios. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) comprobar y absorber los nuevos territorios y presentar al Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) su inclusión.

### **Programa Territorios de Ciudadanía (PTC)<sup>125</sup>**

El Gobierno Federal de Brasil lanzó en 2008, el Programa Territorios de Ciudadanía, cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y programas de ciudadanía básicos universales, a través de una estrategia de desarrollo territorial sostenible. La participación social y la integración de las acciones entre el gobierno federal, los estados y los municipios son fundamentales para la construcción de esta estrategia (Governo Brasileiro, 2015).

### **Programa Territorios de Identidad (Bahia)<sup>126</sup>**

El Programa Territorios de Identidad es desarrollado por el gobierno del estado de Bahía, en la región noreste de Brasil. Su metodología fue basada en el sentimiento de pertenencia de la comunidad, en la que la población es invitada a participar en la definición de las prioridades para la realidad local. Actualmente el programa reconoce la existencia de 27 territorios de identidad.

---

<sup>124</sup> Véase <<http://www.mda.gov.br>>.

<sup>125</sup> Véase <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

<sup>126</sup> Véase <<http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade>>.

Ha sido instituido en 2010 un Consejo de Estado de Desarrollo Territorial (CEDETER), como un foro permanente de representación de asesoramiento entre el gobierno y la sociedad civil, cuyo objetivo es apoyar la planificación y las acciones del gobierno en los territorios de identidad. Corresponde al CEDETER proponer las estrategias de aplicación del Programa, y las directrices para la preparación de proyectos relacionados. Además de definir los criterios de agrupación de los municipios, para la formación de los territorios, basándose en indicadores técnicos y estudios llevados a cabo por los organismos estatales pertinentes, bien como promover eventos que fomenten la discusión, la reflexión, la comprensión y la propagación del enfoque territorial para el desarrollo del estado.

### **Proyecto Dom Helder Câmara<sup>127</sup>**

El Proyecto Dom Helder Câmara (PDHC) es una acción descentralizada de la Secretaría de Desarrollo Territorial, del Ministerio de Desarrollo Agrícola de Brasil, que comenzó en 2001 al establecer un acuerdo de préstamo internacional firmado entre Brasil y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola para el Desarrollo (FIDA), además de una subvención del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF).

El proyecto incluye un conjunto de acciones de referencia para combatir la pobreza y apoyar el desarrollo rural sostenible en la región semiárida de la región noreste del país, que une las dimensiones socio-políticas, ambientales, culturales, económicas y tecnológicas, a través de procesos de planificación participativa, y la gestión y el control social.

### **Programas Microbacias (Santa Catarina)<sup>128</sup>**

El Programa Microbacias comenzó en el estado de Santa Catarina, en el sur de Brasil, en 1984, tomando la cuenca hidrográfica como unidad de planificación. Entre 1991 y 1999, se centró en la recuperación, conservación y manejo de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas. Durante el período comprendido entre 2002 y 2009 tuvo como objetivo promover la reducción de la pobreza rural a través de acciones integradas dirigidas al desarrollo económico, ambiental y social de las zonas rurales de manera sostenible. En su etapa actual, entre 2010-2016, el proyecto se amplió para el Programa Santa Catarina Rural, con el objetivo de aumentar la competitividad de la agricultura familiar a través del fortalecimiento y estructuración de sus cadenas productivas.

---

<sup>127</sup> Véase <<http://www.mda.gov.br>>.

<sup>128</sup> Véase <<http://www.microbacias.sc.gov.br/>>.

Además de los programas presentados anteriormente, tienen relieve aun algunas iniciativas desarrolladas en Brasil que van más allá de las políticas públicas:

### **Desarrollo Sostenible del Bajo Sur de Bahía**

El Desarrollo Sostenible del Bajo Sur de Bahía utiliza el desarrollo territorial y enfoque de integración en las acciones ambientales sobre la base de la organización de los pequeños productores, los recolectores y colonos, Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIPs), organizaciones no gubernamentales (ONG) y sindicatos del sector privado (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010; Fundação Odebrecht).

### **Laboratorio Territorial de Manguinhos (LTM)<sup>129</sup>**

Creado en 1999, el Laboratorio Territorial de Manguinhos busca inducir la coordinación intersectorial territorializada y de colaboración entre gobiernos, empresas y la sociedad civil presentes en las zonas más vulnerables, en torno a la Fiocruz, y con participación de esta, con el fin de desarrollar acciones estratégicas encaminadas a la estructuración y la superación, y reducir las desigualdades y riesgos para la salud. El DLIS Manguinhos se distingue como una de las experiencias más significativas que involucran el desarrollo local y la salud, habiendo sido desarrollado desde mediados de los años noventa en la comunidad de Manguinhos en Río de Janeiro.

O projeto, liderado pela ENSP/Fiocruz e apoiado pela cooperação canadense (CIDA-CPHA), reúne gestores governamentais, empresas, instituições civis e organizações comunitárias em torno de projetos locais em saúde, saneamento, educação, habitação, geração de emprego e renda, esporte e lazer. O projeto logrou importante mobilização da comunidade, o que certamente influenciou na escolha de Manguinhos como uma das áreas do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em 2008 no Rio de Janeiro e a conduziu a participação formal no comitê local do PAC<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Laboratório Territorial de Manguinhos. <<http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/>>.

<sup>130</sup> BUSS, Paulo Marchiori; CARVALHO, Antonio Ivo (2009), pp. 2311- 2312.

## CAPÍTULO 6. DESARROLLO LOCAL EN BRASIL: UN CASO DE ESTUDIO EN EL PROMATA

*É preciso pensar e agir no Brasil heterogéneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país.*

Tânia Bacelar de Araújo, 2000

### 6.1 Introducción

Este capítulo está estructurado para presentar la organización institucional del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de la Mata de Pernambuco (Promata)<sup>131</sup>, su metodología de ejecución, su dotación financiera y la evaluación previa para la aplicación del Promata, con ocasión de su Proyecto Piloto, tanto como la evaluación final del Promata, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la línea de las políticas estatales con cobertura territorial y enfoque sectorial, a mediados de los años 70 el gobierno brasileño comenzó a invertir en el sector del alcohol, a través del Programa Nacional del Alcohol (Proálcool), utilizando la caña de azúcar para producir etanol como combustible. El Proálcool era un programa de sustitución a gran escala de productos del

---

<sup>131</sup> En Brasil, en el Estado de Minas Gerais, en el sureste del país, se ha implementado el Promata /MG, que a pesar de tener la misma sigla del Promata aplicado en la Zona de la Mata Norte de Pernambuco, corresponde al Proyecto de Protección de la Mata Atlántica de Minas Gerais.

petróleo, destinado a evitar el aumento de la dependencia externa. La protección del mercado interno de azúcar y alcohol alimentó el crecimiento extensivo de la cultura de la caña de azúcar, además de limitar la investigación y la incorporación de nuevas tecnologías e inhibir el crecimiento de otros cultivos (Promata, 1995). Cavalcanti (2002) defiende que la fuerte economía del azúcar allí presente ha sido bastante para estructurar las áreas físicas, económicas y sociales, sobre todo en relación con la posesión de la tierra y la influencia de esta en el poder local.

Buscando alternativas para restaurar la economía de la Zona de la Mata, en 1993, con el apoyo del PNUD, el gobierno de Pernambuco puso en marcha un programa denominado Diversificación Productiva de la Zona de la Mata de Pernambuco, que fue diseñado según los principios del I Plan Director de Sudene, desarrollado por Celso Furtado en los años 60 del siglo XX. La estrategia de inversiones simultáneas en varios sectores de la economía buscaba crear una dinámica en el desarrollo económico a partir de cinco ideas clave: reestructuración y modernización del sector productivo del alcohol, reestructuración de la tenencia de la tierra, diversificación económica, preservación del medio ambiente, y desarrollo de la ciudadanía.

En 1995 se establecen el marco de referencia y la propuesta preliminar del programa y en 1998 son puestas en marcha las acciones de movilización y sensibilización de la comunidad para su aplicación, además de llegar a una primera versión para el Plan de Inversión Municipal (PIM). El programa sin embargo no obtiene los resultados esperados. Así que, después de algunos cambios en el plan original, el nuevo gobierno de Pernambuco reanudó en 1999 llamándolo Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de la Mata de Pernambuco (Promata).

El Proyecto Piloto del Promata buscó respaldar los componentes y actividades del programa, poniendo a prueba los procedimientos operativos propuestos y la capacitación del personal técnico, así como la promoción de una red coordinación institucional para desarrollar. Para la selección de los municipios que irían recibir la etapa piloto del Promata fueron establecidos los siguientes requisitos básicos:

- Constituir una red contigua, complementaria e interdependiente con las funciones urbanas.
- La práctica efectiva del método de planificación participativa en el contexto del desarrollo local sostenible.

- La proximidad a la zona metropolitana de Recife, para facilitar y reducir el tiempo de viaje del personal técnico.
- Existencia de inversiones complementarias en áreas estratégicas del programa, tales como agua potable y alcantarillado.
- Capacidad de respuesta a la diversificación económica.
- Facilidad de articulación e integración de los líderes sociales y políticos de la comunidad/local, para facilitar los consorcios municipales.
- Entorno favorable para la realización de actividades económicas diversificadas, con miras a la formación de nuevas cadenas.
- Posibilidad de respuesta a las acciones emprendidas a corto plazo.
- La identidad territorial y ambiental en relación con la misma cuenca hidrográfica a fin de facilitar la ejecución de proyectos.

Con estos criterios, fue elegido para la aplicación del Proyecto Piloto del Promata el espacio que se denominó Territorio Piloto<sup>132</sup>, ubicado en la Zona de la Mata Norte de Pernambuco, y formado por los municipios de Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém y Vicência. El hecho es que los resultados de acompañamiento y evaluación del Proyecto Piloto del Promata (Promata, 2002) fueron suficientes para que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobara en octubre de 2001 la co-financiación del programa, que tuvo los recursos liberados a partir de junio de 2002.

El Proyecto Piloto del Promata ha sido elaborado a partir de una investigación-acción, es decir, consultores y técnicos fueron incluidos en el área de intervención, y la comunidad local tuvo la oportunidad de participar en la política para el desarrollo del territorio. En el diseño del Promata asistieron alrededor de cuarenta asociaciones locales (cooperativas, sindicatos, etc.), con el apoyo de expertos técnicos y de las empresas, en cooperación con los distintos organismos y entidades de la administración directa e indirecta del estado, que presentaron un análisis de los cinco temas principales establecidos por el gobierno: 1) salud; 2) educación; 3) infraestructura; 4) medio ambiente; 5) empleo y renta. Se analizaron estos temas para cada municipio, pero conectados e integrados en las políticas de desarrollo del estado de

---

<sup>132</sup> El espacio elegido para la implementación del proyecto piloto del Promata fue nombrado como Territorio piloto. Sin embargo, causa cierta confusión el hecho de que, por decisión de la administración del programa, esta nomenclatura se ha mantenido incluso después de la finalización de la fase piloto del proyecto. Por esta razón, cuando se refiere al período posterior a la realización del proyecto piloto, elegimos identificarlo como Territorio 10.

Pernambuco, que buscaban estimular el potencial de la economía local. Este trabajo, que privilegió el abordaje ascendente, ha generado para cada municipio un Plan de Inversión Municipal (PIM) cuyo objetivo es definir los proyectos prioritarios a ser ejecutados, y que será presentado en el apartado cuatro de este capítulo.

El Promata empezó en un escenario socioeconómico desfavorable, pues pese los esfuerzos, la proporción de la producción total de caña de azúcar en Pernambuco, que ya había sido superior al 60% de la producción de Brasil, se redujo a la mitad en 2002, como resultado de la deficiencia tecnológica en el sector, el crecimiento de la productividad de la caña de azúcar en la región sudeste del país, y la extinción del Proálcool. En consecuencia muchas fábricas azucareras detuvieron sus actividades, lo que llevó a un contingente de desempleados sin cualificación profesional adecuada o sin recursos económicos suficientes para permitirles buscar la reinserción en el mercado laboral. Como resultado de ello, parte de esta población se integró en los movimientos de campesinos sin tierra, o pasó a vivir en zonas alejadas de los centros urbanos.

Concluida la etapa piloto del programa, el Promata pasó a operar a partir de 2002 en un área que corresponde a dos Regiones de Desarrollo (RD) –Zona de la Mata Norte y Zona de la Mata Sur– de un total de 12 RDs, definidas por el gobierno de Pernambuco para su actuación, lo que

reflete uma concepção do Estado como indutor do desenvolvimento e como agente animador e articulador de projetos e políticas, e que enfatiza a importância do planejamento territorializado e participativo<sup>133</sup>.

Para alcanzar su objetivo principal, el programa actúa en dos ámbitos territoriales locales complementarios: en el ámbito municipal y en la región Nordeste de Brasil. En el ámbito municipal, busca fortalecer la capacidad de gestión de los ayuntamientos y de las organizaciones comunitarias locales, promocionar la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación y mejorar la oferta y la calidad de los servicios básicos. En el ámbito regional, busca promocionar acciones buscando apoyar la diversificación económica y el manejo sostenible de los recursos naturales de la región.

---

<sup>133</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p.10.

La evolución del Promata se presenta en la tabla 15. El programa se estructura en cuatro principales ejes, que serán detallados al presentar la metodología del programa: (1) Subprograma I: Mejora de los servicios básicos, que busca aumentar la disponibilidad y calidad de los servicios municipales básicos; (2) Subprograma II: Apoyo a la diversificación económica para la promover la creación de nuevas oportunidades para el desarrollo económico; (3) Subprograma III: Gestión y Protección Ambiental para promover el mejoramiento de la calidad ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales en la Zona de la Mata; y (4) Monitoreo, evaluación y aprendizaje.

Tabla 15. Evolución del Promata.

Año	Evento
1993	Propuesta para el programa de diversificación productiva de la Zona da Mata de Pernambuco
1995	Se establecen el marco de referencia y la propuesta preliminar del programa Diversificación Productiva de la Zona de la Mata de Pernambuco
1998	Puestas en marcha las acciones de movilización y sensibilización de la comunidad para la aplicación del programa; primera versión para el Plan de Inversión Municipal (PIM)
1999	El programa de diversificación económica es sustituido por el Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de la Mata de Pernambuco (Promata)
2000	Elaboración de los Planes de Inversión Municipal para el Territorio Piloto (segunda versión); empieza la aplicación del Proyecto Piloto del Promata
2001	Informes de acompañamiento y evaluación de las acciones del Proyecto Piloto del Promata
2002	Firmado el contrato de co-financiación entre el gobierno de Pernambuco y el BID (1357/ OC- BR); se intensifica el eje de Planificación y gestión del Promata
2003	Presentación del Informe de Diagnóstico Institucional <sup>134</sup> para la aplicación del Promata en toda la Zona de la Mata; tiene inicio la aplicación del eje Mejora de los servicios básicos
2004	Actualización del Reglamento Operacional del Promata; tiene inicio la aplicación de los ejes Apoyo a la diversificación económica y Gestión y protección ambiental
2007	Prorroga por dos años más del contrato con el BID

<sup>134</sup> El informe consolida el diagnóstico institucional realizado con los 43 municipios de la Zona de la Mata de Pernambuco, de noviembre 2002 a enero de 2003, en los módulos Fortalecimiento de la Gestión Municipal y Organización Comunitaria del Eje Mejora de los Servicios Básicos del Promata.

2008	Intensificadas las acciones de monitoreo y tienen inicio las acciones de evaluación
2009	Prorroga por un año más del contrato con el BID
2010	Finalización del contrato con el BID y evaluación final del Promata

Fuente: Elaboración propia a partir de Promata y BID (2014).

Es necesario constatar que desde su primer marco de referencia (1995) hasta la finalización del contrato de financiación con el BID (2010), el Promata ha pasado por cinco mandatos en el gobierno del Estado de Pernambuco; tanto como otros cuatro mandatos en los gobiernos federales y municipales.

## 6.2 Organización institucional del Promata

El Reglamento operativo del Promata (Promata, 2004) establece que la organización institucional del Promata se lleve a cabo en los siguientes niveles: deliberación superior, gestión ejecutiva, supervisión técnica sectorial y local de ejecución, y proveedores de servicios.

El nivel de deliberación superior incluye el prestatario, el organismo de ejecución y los órganos y entidades del estado y de los municipios. El estado de Pernambuco es el beneficiario del contrato de préstamo y es responsable de este en la sociedad civil del estado, el Gobierno Federal de Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo responsable del cumplimiento de las obligaciones contractuales, las directrices generales del programa y de su dirección general. El gobierno del estado de Pernambuco es el responsable de la aplicación del Promata, a través de la secretaría de planificación de Pernambuco. La tabla 16 presenta los niveles de gestión del Promata. La instancia de participación y decisión del Promata a nivel regional es el Consejo Director del Programa (CODIPRO), mientras que el Comisión de Gestión Local (CGL) es su instancia local.

El Consejo Director del Programa (CODIPRO) es responsable de definir las directrices políticas, las orientaciones estratégicas, el cronograma de aplicación de los recursos financieros, incluso la cofinanciación, tanto como de aprobar los planes operativos anuales y los planes de inversión municipal, con los informes de ejecución. El CODIPRO reúne a representantes del sector público y privado, en la siguiente composición: el secretario de

Planificación de Pernambuco, que preside el Consejo y que tiene como miembros directos cinco de los secretarios de estado, seis alcaldes de la Zona de la Mata (Norte y Sur), y seis ciudadanos o representantes de órganos colegiados en la Zona de la Mata (Norte y Sur), compuesto por representantes de la sociedad civil local<sup>135</sup>.

Tabla 16. Niveles de gestión del Promata.

Funciones	Nivel Regional	Nivel Local
Ejecutor	Secretaría de planificación	Ayuntamiento
Órgano decisorio	Consejo director del programa (CODIPRO)	Comisión de Gestión Local (CGL)
Gestión	Unidad Gestora del Programa (UGP) – Gestión ejecutiva	Núcleo de Supervisión Local (NSL) – Supervisión técnica local
Proveedores de insumos y cooperación técnica	Empresas gubernamentales o no, con las cuales se ha establecido contratos y convenios de cooperación técnica.	Empresas gubernamentales o no, con las cuales se ha establecido contratos y convenios de cooperación técnica.
Definición de acciones prioritarias a ser ejecutadas	Consejo Director del programa – Aprobación del plan operativo anual	Foro de desarrollo local (FDL) – Elaboración y ejecución de los Planes de inversión municipales (PIM)

Fuente: Promata (2006).

A nivel municipal, fue creado inicialmente para la elaboración y aprobación del Plan de Inversión Municipal (PIM), el Foro de Desarrollo Local (FDL), que es un órgano colegiado de deliberación de la comunidad municipal. Cada municipio, durante la preparación del PIM, forma una Comisión de Gestión Local (CGL), el brazo ejecutivo de FDL, con el objetivo de supervisar, controlar y evaluar las acciones del Promata. La CGL debe estar compuesta por un mínimo de seis personas, en la que al menos el 50% debe ser representantes de la sociedad civil. Los criterios para la elección de los componentes y las normas de funcionamiento de la CGL se definen en su reglamento, al ser aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros.

El segundo nivel institucional, la dirección ejecutiva está compuesta por la Unidad Gestora del Programa (UGP), y es la responsable de la planificación, dirección, coordinación, supervisión, control y revisión técnico-operativa, administrativo y de gestión del programa.

<sup>135</sup> La representación ciudadana es elegida por un colegiado formado por el conjunto de las Comisiones de Gestión Locales (CGL) de Mata Norte y Mata Sul.

La UGP es dirigida por un director general, que también actúa como Secretario Ejecutivo de Consejo Director del Programa (CODIPRO).

El tercer nivel consiste en los Núcleos de Supervisión Local, establecidos por los ayuntamientos, a fin de supervisar y apoyar la implementación de acciones del Promata. El Núcleo, creado por el alcalde, es administrativamente subordinado a este, y se mantiene con recursos del municipio. Técnicamente es subordinado a UGP y está formado preferentemente de al menos tres funcionarios municipales o por los técnicos contratados por la ciudad, para ejercieren las funciones de coordinador municipal del Promata, coordinador técnico operacional y coordinador de administración y contratos.

El cuarto nivel institucional se compone de los llamados proveedores de servicios<sup>136</sup> o co-ejecutores (organismos públicos) y organizaciones privadas contratadas para prestar servicios técnicos y ejecución de acciones del Promata. Con respecto a las acciones de diversificación económica, estas organizaciones fueron llamadas "operadores de negocios".

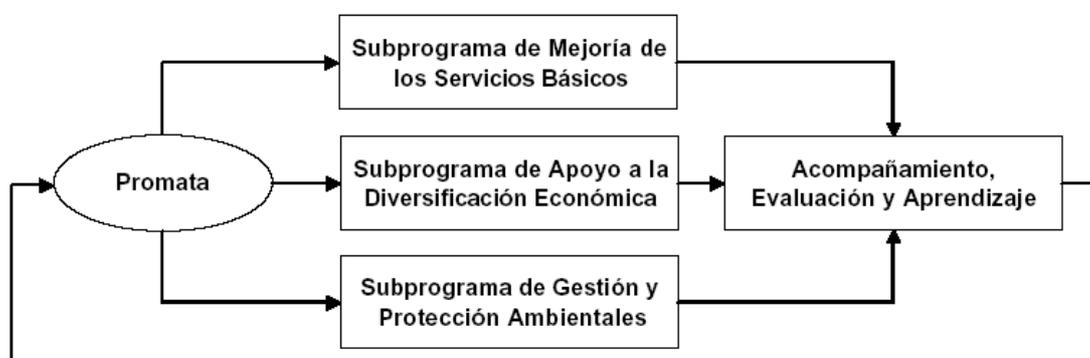
---

<sup>136</sup> Son operadores de negocios del Promata: 1) Agencia Estadual de Planificación y Pesquisas de Pernambuco en calidad de entidad de estadística del estado, siendo responsable junto a UGP de la co-ejecución de las acciones de Acompañamiento, Evaluación y Aprendizaje del programa; 2) Fundación de Amparo a la Ciencia y a la Tecnología de Pernambuco, fundación pública vinculada a la Secretaría de Ciência Tecnología y Medio Ambiente (SECTMA) y que tiene por finalidad ejercer la función de órgano de fomento y promoción del desarrollo científico y tecnológico en el ámbito del sector público del Estado. Actuará colaborando en las convocatorias y análisis de proyectos de Validación, Difusión y Pesquisa Agropecuaria. 3) Agencia Estadual de Medio Ambiente y Recursos Hídricos, vinculada a la SECTMA, tiene la finalidad de ejercer la función de entidad ambiental del Estado, responsable de la ejecución política estatal de medio ambiente; colaborará en el desarrollo de actividades y proyectos del Subprograma de Gestión y Protección Ambientales. 4) Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuaria (IPA), vinculada a la SPRRA, tiene como finalidad desarrollar investigaciones y experimentaciones de naturaleza agropecuaria. La IPA colaborará en el Subprograma de Apoyo a la Diversificación Económica, desarrollando proyectos de investigación aplicada y difusión de tecnología agropecuaria. 5) Empresa Consultora Especializada de Apoyo Técnico-Operacional y Gerencial al Programa, contratada para asesorar el Consejo Director del Programa y apoyar la Unidad Gestora del Programa en las cuestiones técnicas, operacionales, administrativas y de gestión en la gestión ejecutiva del programa; bien como en la elaboración, ejecución y fiscalización de las actividades y proyectos. También capacitará las instituciones estatales y municipales. 6) Empresas o Entidades Prestadoras de Asistencia Técnica o Operadores de Negocios; Instituciones Especializadas de Capacitación y empresas de ingeniería y consultoría, son empresas privadas a ser contratadas para prestar servicios de asistencia técnica y capacitación a grupos organizados de productores rurales de capacitación y entrenamiento de potenciales emprendedores de microempresas, en el ámbito del Subprograma de Apoyo a la Diversificación Económica y para prestación de servicios en la ejecución de obras y otros servicios en el ámbito del PIM.

### 6.3 La metodología de ejecución

La metodología de ejecución del Promata está estructurada por una acción conjunta de los diversos actores, capaces de ampliar el abanico de posibilidades, construyendo de esa manera nuevos caminos hacia el futuro de la comunidad. Así que implementa la idea y los principios del desarrollo local, interactuando en un ambiente donde se produce el desarrollo dentro de una dinámica de su propio territorio y no de un modelo preestablecido. El Promata se divide en tres subprogramas o ejes, los cuales se detallan a continuación y se presentan en la figura 22.

Figura 22. Subprogramas del Promata.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Promata (2007).

En lugar de los enfoques sectoriales, la metodología llevada a cabo en el programa trata de abordar la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo. La metodología se centra no solo en la administración pública, sino que también promueve la interacción de los tres grupos principales de actores –productivos, sociales y gubernamentales– como participantes activos en la realidad regional en busca de un posible ajuste de los siguientes retos:

- La comprensión de los problemas y la visión compartida de futuro.
- La delineación de los objetivos comunes y estrategias adecuadas, estimulando la práctica de nuevos valores, a ejemplo de la participación con responsabilidad social.
- La descentralización, con control social.
- La solidaridad, con cooperación, capaz de contribuir con el cambio de las estructuras de poder locales.

### 6.3.1 Mejora de servicios básicos

El subprograma de mejora de servicios básicos es responsable de la financiación de proyectos y actividades identificadas en un proceso activo de planificación local participativa, como prioridades para el desarrollo local sostenible de los municipios en la Zona de la Mata. Las acciones del subprograma, que se convierten en parte del Plan de Inversión Municipal (PIM), se agrupan en tres módulos:

- **Módulo de fortalecimiento de la gestión municipal y las organizaciones comunitarias**

Tiene por objeto la modernización de la administración pública con el fin de crear condiciones para una mayor eficiencia del sector público municipal a través de la transparencia del gobierno y la expansión de las capacidades de gestión y técnicas de los dirigentes y funcionarios públicos, la modernización de la administración tributaria y los programas sociales, la planificación territorial, y la gestión y protección del medio ambiente. Para alcanzar estos objetivos, el programa incluirá acciones de capacitación y entrenamiento de recursos humanos, contratación de consultorías y asistencia técnica, adquisición de ordenadores, de sistemas informatizados, de materiales de apoyo y de comunicación, y adecuación de instalaciones físicas. El módulo también trata de promover la oportunidad a la sociedad civil para actuar con mayor eficacia en la planificación participativa y también en la operación y mantenimiento de los bienes y servicios financiados. Sus actividades se concentran en las áreas de movilización, participación y concienciación social, operación y mantenimiento de la inversión y la educación ambiental. El programa trabaja en cinco puntos: capacitación, preparación del Plan de Inversión Municipal, Foro de Desarrollo Local, Núcleo de Supervisión Local y conectividad de red (para supervisar los proyectos y hacer que la interfaz entre la sociedad y el Promata).

- **Módulo de acciones sociales**

Incluye acciones de seguridad social relacionadas con la educación y la salud y considera acciones compensatorias para prestar servicios sociales con el objetivo de promover el desarrollo del capital humano en el área de intervención, a través de la complementación del sistema de educación formal y del apoyo al proceso de descentralización y municipalización de la salud.

- **Módulo de infraestructura**

Prevé inversiones en infraestructura municipal para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente en el medio rural, y para apoyar la diversificación económica regional. Incluye las acciones de implantación de sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario en distritos rurales, construcción de mataderos, de mercados públicos y rehabilitación de caminos vecinales, entre otros.

### **6.3.2 Apoyo a la diversificación económica**

El subprograma de apoyo a la diversificación económica tiene como objetivo estimular la aparición de nuevas actividades económicas, beneficiar a las *pymes* y agricultores locales, en forma individual o asociativa. Las actividades se financian sobre todo en los aspectos de la producción, la comercialización y los negocios, validación y difusión de tecnología y acciones complementarias, tales como ferias y desarrollo de rutas turísticas. El subprograma consta de tres componentes:

#### **a) Apoyo al sector agroindustrial**

Incluye la prestación de asistencia técnica y capacitación a pequeños y medianos agricultores, buscando la mejora del rendimiento de la agricultura comercial en la fase de planificación, producción y comercialización, con el objetivo de aumentar el rendimiento. La acción incluye el desarrollo de planes de negocio y la prestación de asistencia técnica a los productores, a través de entidades de asistencia técnica pecuaria o incluso por los operadores de agroindustria.

#### **b) Validación, difusión e investigación en la agricultura**

Incluye la financiación, a fondo perdido, con un máximo del 80% del coste del proyecto, incluidos los proyectos de conservación de la Mata Atlántica. También se financian tres proyectos específicos de investigación en las áreas de frutas tropicales, verduras y ganado, y un proyecto para difundir tecnologías específicas implementadas por la Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuaria.

### c) **Apoyo a las *pymes* no agrícolas**

Incluye actividades de capacitación y asistencia técnica para promover medidas comerciales y la consolidación de las *pymes*, especialmente en los sectores de turismo, artesanía, agroindustria y pequeñas unidades industriales. Los cursos y el asesoramiento preferentemente cubiertos son la promoción de negocios, el desarrollo e implementación de planes de negocios para las microempresas, el asesoramiento empresarial en la implementación y el funcionamiento de planes de negocios y capacitación de los trabajadores. Los servicios son prestados por los centros de formación especializados y buscan implementar nuevas medidas, tales como mesas redondas y el desarrollo de las rutas turísticas. En general, las iniciativas de diversificación económica del Promata actualmente no se pueden clasificar como clústeres en actividad. Iniciativas como los polos de los productos orgánicos, la pequeña red de agroindustrias y de empresas de artesanía muestra características como clústeres potenciales. Otras iniciativas pueden constituir clústeres contruidos por iniciativas políticas, en la dirección arriba-abajo, sin masa crítica, donde no hay ventajas competitivas reales (BID, 2010).

### **6.3.3 Gestión y protección ambientales**

El subprograma de gestión y protección ambientales aborda tanto la gestión del medio ambiente como el desarrollo de proyectos que buscan fortalecer la gestión y la protección del medio ambiente. El plan de acción ambiental integrada incluye: (1) la identificación de las áreas críticas de degradación del medio ambiente, (2) el diagnóstico y pronóstico de la calidad del medio ambiente, (3) el desarrollo de un plan para la protección y recuperación de la Mata Atlántica, (4) la elaboración de mapas temáticos básicos y perfil ambiental para cada uno de los municipios, y (5) las actividades relacionadas con el desarrollo institucional del Sistema de Gestión Ambiental de Pernambuco.

### 6.3.4 Acompañamiento, evaluación y aprendizaje

Con el apoyo de la Agencia Estadual de Planificación y Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/ FIDEM)<sup>137</sup> se creó la coordinación de la supervisión, evaluación y aprendizaje, para supervisar la aplicación de las acciones del Promata y apoyar la toma de decisiones del programa. El análisis de la agencia se orienta más por productos que por procesos. Durante la ejecución del programa, la unidad de evaluación recibe un flujo continuo de datos actualizados sobre el avance físico y financiero del programa a través de su sistema de información conectado directamente con el programa de gestión de datos. Se propone llevar a cabo una serie de revisiones *ad hoc*, rápidas y frecuentes, para cada uno de los componentes (salud, educación, diversificación económica, infraestructura y medio ambiente), que se aplicará *ex ante* y durante. Estas evaluaciones deben medir los resultados, cambios y los impactos iniciales del programa. Las actividades a realizar son:

- **Sistemas de información**

El programa tiene tres sistemas de información: el control físico automatizado de contabilidad y finanzas, el sistema de información de estadísticas básicas y otro sistema para apoyar los planes de negocios, trabajando una base de datos que va a fortalecer una red para la recogida y difusión de información para apoyar los planes de inversiones municipales, la gestión municipal, y las acciones del Promata.

- **Monitoreo y evaluación**

Seguimiento y evaluación de los impactos del programa, incluidos el establecimiento de una base de datos, la contratación de servicios de asesoramiento específico, estudios de base e impacto, revisiones periódicas del programa y un sistema de evaluación así como la capacitación del personal.

- **Aprendizaje**

Incluye estudios específicos relacionados con la evaluación de programas y estudios estratégicos de la naturaleza. En el campo de los estudios específicos se abordan cuestiones tales como la creación de una línea de base para el fortalecimiento de la gestión municipal, la evaluación de la gestión del programa y la evaluación de los resultados y los impactos del Promata. En cuestiones de dirección de estudios

---

<sup>137</sup> Véase < <http://www.condepefidem.pe.gov.br> >.

estratégicos, se contemplan acciones tales como el examen de empleo no agrícola en la región; identificar las fortalezas y debilidades y establecer prioridades de inversión para maximizar los beneficios económicos; el análisis de la contribución de la región para generar los impuestos federales, estatales y locales, así como identificar el potencial contributivo de la región. El estudio debería identificar también las distorsiones y la necesidad de la corrección a realizar en el contexto de cada actuación municipal y promover seminarios, talleres y cursos cortos.

## **6.4 Dotación financiera del Promata**

El Promata tenía un plazo original de cinco años de implementación, de 2002 a 2007, pero ha sido prorrogado por dos años más “para permitir o realinhamento dos investimentos em relação às Zonas da Mata Sul e Norte e em função dos efeitos negativos da taxa cambial”<sup>138</sup>. Otra extensión del período se produjo a mediados de 2009 para permitir el desembolso de fondos comprometidos anteriormente, incluidos los recursos locales adicionales sustanciales, con una fecha límite del 31 de diciembre 2010.

Para la ejecución del Promata el estado de Pernambuco firmó, en 2002, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Contrato de Préstamo 1357/OC-BR. El programa contó con la inversión de US\$ 150 millones: un 60% contratado junto al BID y un 40% de recursos propios del gobierno de Pernambuco. Para cumplir con esta contribución financiera, el estado de Pernambuco tuvo los ingresos de la privatización de la Compañía de Electricidad de Pernambuco (CELPE). En 2009, la participación de Pernambuco había sido ampliada para un 56,7% de las inversiones, que llegaron a US\$ 207 millones. La distribución por fuentes de financiación y categorías de inversión se presenta en la tabla 17.

---

<sup>138</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011), p. 03.

Tabla 17. Distribución por fuentes de financiación y categorías de inversión (en miles de US\$).

Categorías	BID		Local		Total		%	
	Inicial 2002	Ajustada 2009						
Administración y Supervisión	5.900	8.073	3.000	15.765	8.900	23.838	6,0	11,5
Mejora de Servicios Básicos	53.500	64.711	27.000	71.678	80.500	136.390	53,7	65,7%
Apoyo a Diversificación Económica	22.000	10.456	10.100	7.119	32.100	17.576	21,3	8,5%
Protección y Gestión Ambiental	5.300	3.657	3.000	5.328	8.300	8.986	5,6	4,3%
Acompañamiento, Evaluación y Aprendizaje	2.010	2.442	1.100	849	3.110	3.292	2,1	1,6%
Auditoría	400	498	--	239	400	737	0,3	0,4%
Costes Financieros	890	53	15.800	16.598	16.690	16.651	11,1	8,0%
Total General	90.000	89.893	60.000	117.579	150.000	207.473	100%	100%
% por Fuentes	60%	43,3%	40%	56,7%	100%	100%		

Fuente: BID, Governo de Pernambuco y Promata (2010), pp. 21- 22.

La variación porcentual entre la dotación inicial y la dotación final para la financiación de las categorías de acción del Promata está presentada en la tabla 18, en el que se observa una ampliación del presupuesto destinado a las acciones para la “Mejora de los servicios básicos”, en detrimento de la financiación dedicada a las acciones de “Apoyo a diversificación económica”. La tabla también muestra que se han subestimado los recursos que se dedica a la gestión y seguimiento de programa. Lo que se observa efectivamente es que el Promata ha terminado por constituirse como un programa casi exclusivo de servicios básicos y equipamientos y poco de diversificación económica.

Tabla 18. Variación porcentual entre la dotación inicial y la dotación final para la financiación de las categorías de acción del Promata.

Eje	Variación
Administración y supervisión	+ 167,84 %
Mejora de servicios básicos	+ 69,43 %
Apoyo a diversificación económica	- 45,25 %
Protección y gestión ambiental	+ 8,27 %
Acompañamiento y evaluación	+ 5,85 %
Auditoría	+ 84,25 %

Fuente: Elaboración propia partir de BID, Governo de Pernambuco y Promata (2010).

## 6.5 Criterios para la selección de proyectos

Los proyectos apoyados por el Promata, tanto en la etapa del Proyecto Piloto como después de esta, deben tener las siguientes características: transparencia, difusión de la tecnología, sostenibilidad, integración, participación, apoyo a las *pymes* y originalidad. Son elegibles para recibir recursos de inversión del Promata los 43 municipios que conforman la Zona de la Mata de Pernambuco, incluso aquellos que integraron el Territorio Piloto, siempre que las actividades y los proyectos cumplan con los criterios de elegibilidad. Además, los municipios deben:

1. Firmar y remitir a la Unidad Gestora del Programa (UGP) una escritura de adhesión, comprometiéndose a las condiciones del Reglamento Operativo Promata (ROP).
2. Desarrollar un Plan de Inversión Municipal (PIM), con la participación activa de la sociedad civil local en la identificación, selección y priorización de proyectos y actividades que se financiarán en el marco del programa. El PIM también tiene que presentar los objetivos que deben alcanzarse a través de su aplicación, la información básica necesaria para evaluar el impacto del plan, y los indicadores de desempeño a ser perseguidos.
3. Establecer, en la preparación del proceso de PIM, la Comisión de Gestión Local.
4. Crear un Núcleo de Supervisión Local (NSL), por acción del alcalde, que se mantiene con recursos propios de la municipalidad, con el objetivo de apoyar la ejecución del programa en la ciudad.

Los proyectos y actividades serán seleccionados a partir de un menú de opciones del Promata, establecidos con anterioridad por el gobierno de Pernambuco para los municipios, centrándose en las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social<sup>139</sup>:

- Proyectos para fortalecer las organizaciones de gestión de la comunidad y municipales (a los cuales se dará prioridad y deben, cuando sea necesario, preceder a la aplicación del PIM).
- Proyectos de servicio comunitario de saneamiento (agua y alcantarillado), en comunidades con poblaciones de entre 200 y 10.000 habitantes.
- Proyectos de saneamiento urbano en grupos con máximo de 3.000 habitantes.

---

<sup>139</sup> Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2004), pp. 08-11.

- Proyectos de infraestructura urbana en lugares que serán priorizados (mercados, mataderos y caminos vecinales, entre otros).
- Proyectos de apoyo a las actividades de educación y de salud, bajo la responsabilidad de los municipios.
- Acciones dirigidas a las *pymes*, para apoyar el desarrollo de la agroindustria, la orientación a pequeños y medianos agricultores y empresas no agrícolas.
- Protección, restauración y gestión del medio ambiente.

Debe aparecer en el Plan de Inversión Municipal el modelo de gestión de cada uno de los proyectos y actividades que se adoptará en el municipio, siempre desde la perspectiva del desarrollo local sostenible. También se deben incorporar en el análisis los impactos ambientales de las actividades y medidas de mitigación correspondientes. Para fortalecer la gestión municipal, se hace hincapié en la transparencia de la administración pública, la modernización de la administración tributaria, la expansión de las capacidades de gestión y técnicas de los administradores y servidores municipales, los programas sociales, la planificación territorial y la gestión y protección del medio ambiente a nivel local. Para ello, el programa financiará acciones relacionadas con la formación de recursos humanos, servicios de asistencia técnica, adquisición de computadoras y sistemas informáticos, adquisición de materiales de apoyo, y adecuación de las instalaciones físicas.

Para fortalecer las organizaciones comunitarias, el programa pone el énfasis en dar la oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en el ámbito municipal, para actuar con mayor eficacia en el foro de planificación participativa y también en la operación y mantenimiento de los bienes y servicios financiados por el Programa. Para ello, el programa financiará acciones relacionadas con la movilización, la participación y la conciencia social, el funcionamiento y el mantenimiento de las inversiones y la educación ambiental.

En cuanto a las acciones sociales relacionadas con la salud, los criterios de elegibilidad buscan apoyar proyectos para el desarrollo del sistema municipal de atención integral de la salud y su fortalecimiento institucional. Para las actividades sociales relacionadas con la educación, se da prioridad a los proyectos relacionados con la alfabetización de jóvenes y adultos, la alfabetización de los pequeños y medianos agricultores y microempresarios, los ciclos avanzados de aprendizaje, la adquisición de equipos y materiales didácticos para

mejorar la enseñanza en las escuelas rurales y el despliegue de centros de enriquecimiento cultural.

Los proyectos de infraestructura son sometidos a tres tipos de análisis, para su aprobación:

- **Análisis técnico**

En el que se consideran los costos adicionales que se generarían por las obras, incluidas las inversiones y posterior operación y mantenimiento.

- **Análisis socioeconómico**

Realiza un análisis coste-beneficio o coste-efectividad, dependiendo del tipo de infraestructura proporcionada en el PIM. En este análisis se debe tener en cuenta todos los costos involucrados, como la inversión y la gestión, la operación y el mantenimiento, independientemente de la fuente de los fondos. Para ser elegibles, los proyectos deben proporcionar una tasa interna de rendimiento económico de al menos el 12%.

- **Análisis ambiental**

Que debe hacerse desde el principio del proceso de elaboración del plan, con la incorporación de especialistas en la gestión ambiental, equipos de facilitadores y con la participación de representantes de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y de la Agencia Estatal de Medio Ambiente. También en los manuales de la preparación del proyecto, construcción y operación y mantenimiento de sistemas debería incorporarse esfuerzos de prevención y mitigación de los impactos. Es necesario para cualquier obra de infraestructura presentar la licencia ambiental.

Se dará prioridad a los proyectos relacionados con la gestión de los sistemas de agua y alcantarillado, que producirá un diagnóstico de los residuos sólidos y un plan integrado para el manejo de residuos sólidos. Para la sede del municipio y las zonas urbanas con más de 3.000 habitantes, el programa proporciona soluciones a escala regional.

En relación con los caminos vecinales, serán privilegiados los proyectos relacionados con pequeñas mejoras y correcciones en los sistemas de drenaje y la recuperación de la capa de tierra y cubriéndolos con grava. Además de la construcción de pasajes húmedos, pequeños puentes e instalaciones de señales de tráfico.

Los proyectos objeto de ayuda en relación con los mataderos y los mercados locales incluyen su restauración o su construcción, incluido el tratamiento de aguas residuales. Los nuevos mataderos siguen los proyectos con un esquema preestablecido, para permitir la matanza de hasta veinte o cuarenta animales por semana, de acuerdo a las necesidades locales.

En relación con los proyectos para promover la infraestructura para apoyar el desarrollo económico, deben incluir acciones para la recuperación de la infraestructura municipal, como parques, espacios públicos de valor histórico/cultural y otros, destinados a apoyar a los sectores empresariales como la artesanía y el turismo, siempre que presenten viabilidad económica y financiera.

Para promover el apoyo a la agroindustria, se privilegian los proyectos para la prestación de asistencia técnica y capacitación a pequeños y medianos agricultores, con el objetivo de mejorar el rendimiento de sus negocios agrícolas en la fase de planificación, producción y comercialización, con el fin de aumentar sus ingresos y rentabilidad. La metodología incluye el desarrollo e implementación de planes de negocio, que se ponen en práctica por los productores, con el apoyo de entidades privadas de asistencia técnica agrícola, que tratan de abordar las cuestiones estratégicas para la región, tales como la diversificación y la gestión sostenible de los recursos naturales. En cuanto a la tecnología agro-ganadera, deben ser favorecidos los proyectos que dan prioridad a la financiación y la validación y difusión de tecnología, así como proyectos de demostración de tecnologías forestales a través de la Empresa Pernambucana de Pesquisa Agrícola y Pecuaria.

Para promover el apoyo a las microempresas de las actividades de tipo no-agrícolas se priorizará la capacitación y consultoría de negocios, tratando de promover acciones emprendedoras y la consolidación de pequeñas empresas en el área de los mecanismos productivos prioritarios para la región, como el turismo y la artesanía.

En la promoción de proyectos de gestión ambiental se dará prioridad a identificar las áreas críticas, el desarrollo y la implementación de los sistemas de información ambiental de la región y para el seguimiento y la evaluación de la calidad del medio ambiente, y la instalación y operación de dos estaciones de la Agencia Estatal para el Control del Medio Ambiente, una en la Mata Norte y otra en la Mata Sur.

Tal es la intención de promover proyectos para la protección y restauración de la Mata Atlántica, que serán subvencionados dos proyectos relacionados con la recuperación de alrededor de 120 hectáreas de bosque, dos proyectos para la creación de reservas privadas de patrimonio natural y diez proyectos de recuperación y/o protección de la Mata Atlántica, que cubre al menos 300 hectáreas de bosque, además de proyectos básicos para cerca de diez sistemas integrados para la asignación final de residuos sólidos.

## **6.6 Evaluación previa para la elaboración del Proyecto Piloto del Promata**

La evaluación previa para la elaboración del Proyecto Piloto del Promata es realizada a partir de un análisis DAFO, en el que las amenazas y oportunidades fueron identificadas directamente por el equipo del Promata (tabla 19), mientras que las debilidades y fortalezas fueron identificadas por la comunidad por medio de un diagnóstico participativo aplicado en el Territorio Piloto en el año 2000. Para el diagnóstico participativo fueron formadas comisiones sectoriales en las áreas de salud, educación, economía, infraestructura, medio ambiente y cultura.

Los resultados obtenidos en las evaluaciones previas del programa fueron sistematizados en un análisis DAFO, donde se presenta la percepción de la comunidad de la ciudad, en la identificación de sus fortalezas y debilidades, para los sectores de salud, educación, cultura, infraestructura, medio ambiente y economía (Promata, 2002 a). Para establecer las fortalezas y debilidades, el uso del diagnóstico participativo, como metodología para la elaboración del Plan de inversión municipal, sin la intervención del personal técnico del programa, permitió la comunidad definir las demandas locales dentro de un rango bastante amplio de opciones (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). El reflejo ha sido un análisis DAFO con 335 proposiciones, solamente para el ambiente interno (debilidades y fortalezas), para los municipios de Aliança (Promata 2002a), Buenos Aires (Promata, 2002b), Nazaré da Mata (Promata, 2002c), Tracunhaém (Promata, 2002d) y Vicência (Promata, 2002e).

Tabla 19. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — amenazas y oportunidades.

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<p>Bases y normas legales insuficientes</p> <p>Débil gestión de las TIC.</p> <p>Estructura organizativa frágil.</p> <p>La ausencia o deficiencia de herramientas de gestión.</p> <p>La consolidación del estado de São Paulo como el mayor productor de caña de azúcar en el país, seguido de Paraná, Minas Gerais, Goiás y Alagoas.</p> <p>Los cambios que se producen en la modificación de los equipos de gobierno de Pernambuco influyeron en el ritmo y las prioridades internas del Programa, así como la relación con los municipios de la región.</p> <p>Planificación de recursos humanos y el control social frágil.</p> <p>Planificación y gestión del desarrollo del medio ambiente deficiente.</p> <p>Planificación y gestión del desarrollo social deficiente.</p>	<p>El cambio en la matriz energética conduce a un aumento de la demanda mundial y nacional, las fuentes renovables, incluida la biomasa, donde se resalta el alcohol.</p> <p>El crecimiento de los programas sociales del gobierno federal, entre ellos los relacionados con la distribución de renta y la nutrición.</p> <p>La demanda interna y mundial de productos naturales, tales como los derivados de la caña de azúcar.</p> <p>La expansión del turismo nacional e internacional.</p> <p>La integración regional ha mejorado gracias a la ejecución de grandes proyectos de infraestructura.</p> <p>La recuperación del ahorro público como resultado de la imposición y de las reformas de la seguridad social, el aumento de la eficiencia de la gestión.</p> <p>La reducción de los aranceles y el progreso en el acceso a las TIC.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata.

Así que para este estudio decidimos realizar, por el principio de Pareto, una selección de las principales cuestiones planteadas en el análisis previo del Territorio Piloto para la aplicación del Proyecto Piloto del Promata, para la cual presentamos en la tabla 20, los principales resultados.

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas.

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
SALUD	<p>La falta de personal capacitado.</p> <p>Necesidad de la expansión de los programas de la salud.</p> <p>La falta de equipo en los centros hospitalarios y de salud.</p> <p>La falta de personal.</p> <p>La falta de compromiso de los funcionarios públicos.</p> <p>La falta de coordinación entre el Programa de Salud y Educación.</p> <p>La falta de UTI móvil y transporte para la atención de emergencia.</p> <p>Necesidades de modernización de Hospitales y Centros de Salud.</p> <p>Los altos índices de prostitución y el embarazo precoz.</p> <p>La asistencia a la salud materna e infantil sigue siendo deficiente.</p> <p>Falta de Consorcio Intermunicipal.</p> <p>Las malas condiciones de trabajo de los equipos de vigilancia de la salud.</p> <p>La falta de infraestructura para Agentes Comunitarios de Salud.</p>	<p>Programas de gobierno.</p> <p>Cualificación y formación.</p> <p>Monitoreo de las mujeres embarazadas y la reducción de la mortalidad infantil.</p> <p>Farmacia Básica para la población.</p> <p>Compromiso de Gestión Municipal.</p> <p>Disponibilidad de transporte para pacientes (incluso entre municipios).</p> <p>La disponibilidad de médicos.</p> <p>Informatización.</p> <p>Código de Vigilancia de la Salud desplegado.</p> <p>Unidades de Referencia de Atención de la Salud de la Infancia y la Mujer.</p> <p>Unidad Mixta (atención ambulatoria e internación).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata (continua).

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas (continuación).

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
MEDIO AMBIENTE	<p>La deficiencia en la recogida y tratamiento de residuos.</p> <p>La contaminación de los ríos con aguas negras y basura.</p> <p>Falta de Programa de Educación Ambiental.</p> <p>La falta de saneamiento en más del 90% de las viviendas, en dos de los cinco municipios.</p> <p>Fuentes de agua insuficiente para satisfacer la demanda.</p> <p>La falta de preservación del medio ambiente.</p> <p>La práctica común de la quema de la paja de la caña de azúcar.</p> <p>La deforestación ilegal para la expansión agrícola y el uso de la madera.</p> <p>La degradación del suelo causada por el manejo inadecuado.</p> <p>La falta de planificación agrícola preocupada con el medio ambiente.</p> <p>Manejo inadecuado de plaguicidas.</p> <p>Devastación de casi el 100% de las matas ciliares en las fuentes, en por lo menos uno de los cinco municipios.</p>	<p>Las actividades de capacitación sobre temas ambientales.</p> <p>Existencia de ríos y suelos fértiles.</p> <p>Diseño para la instalación del vertedero.</p> <p>El área restante de la Mata Atlántica.</p> <p>Planta de Selección y Compostaje.</p> <p>Comisiones Ambientales.</p> <p>Consejo Municipal del Medio Ambiente.</p> <p>Grandes extensiones de tierra disponibles, sobre todo en las zonas rurales.</p> <p>Proyecto de recuperación de matas ciliares.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata (continua).

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas (continuación).

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
EDUCACIÓN	<p>La deficiente infraestructura y la necesidad de fortalecer la gestión de la Secretaría de Educación Municipal y la Junta de Educación.</p> <p>Escuelas débiles rurales (estructura física y las débiles condiciones didácticopedagógicas, la falta de equipo, mobiliario y agua potable).</p> <p>Las altas tasas de analfabetismo.</p> <p>La ausencia de laboratorios.</p> <p>La falta de Bibliotecas.</p> <p>Alto índice de distorsión entre la edad y el grado.</p> <p>La falta de escuelas y guardería para satisfacer la demanda.</p> <p>Clases multigrado, dañando la calidad de la educación.</p> <p>Alta tasa de deserción escolar de los jóvenes y adultos.</p> <p>La falta de política de formación docente.</p> <p>La falta de programas de alfabetización para los pequeños y medianos productores y microempresarios.</p> <p>La falta de una biblioteca pública.</p>	<p>La buena coordinación de los órganos de Educación.</p> <p>Compromiso del Gobierno Municipal.</p> <p>Maestros capacitados.</p> <p>Programa de Erradicación del Trabajo Infantil.</p> <p>La mejora de las comidas escolares.</p> <p>Personal capaz y comprometido.</p> <p>La disponibilidad de transporte escolar.</p> <p>Reducción del absentismo escolar.</p> <p>La reducción de la tasa de analfabetismo.</p> <p>Programa "Sou da Paz"<sup>140</sup> en favor del desarme de la población civil.</p> <p>Plan de Educación Municipal.</p> <p>Fortalecimiento de la gestión escolar.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata (continua).

<sup>140</sup> El programa "Sou da Paz" busca contribuir a la eficacia de las políticas de seguridad pública y la prevención de la violencia, guiados por los valores de la democracia, la justicia social y los derechos humanos, a través de la movilización de la sociedad y del Estado. El programa comenzó como una campaña para el desarme, lanzada en 1997, para arrojar luz sobre el tema de la seguridad pública. En 1999, el Instituto Sou da Paz fue creado, ampliando el alcance de su trabajo, en el que los primeros proyectos se dirigieron a las regiones y públicos más afectados por homicidios.

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas (continuación).

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
INFRAESTRUCUTRAS	<p>Las carreteras locales en mal estado.</p> <p>Déficit de vivienda.</p> <p>Existencia de zonas urbanas y rurales, sin servicios básicos de saneamiento.</p> <p>Matadero Pública Municipal fuera de la actividad o en mal estado de funcionamiento.</p> <p>Suministro de agua precario.</p> <p>Vías de acceso y transporte municipal inadecuados.</p> <p>Áreas sin electrificación o accidentes frecuentes en el suministro de energía.</p> <p>La falta de pavimentación de algunas calles.</p> <p>Telefonía urbana insuficiente y la falta de servicio telefónico en zonas rurales.</p> <p>La discapacidad en el transporte interurbano.</p> <p>La falta de urbanización de las zonas circundantes.</p>	<p>Los proyectos de ampliación del abastecimiento de agua y saneamiento.</p> <p>Sistema de suministro de agua.</p> <p>Programa de construcción de viviendas asequibles.</p> <p>Presa para el agua.</p> <p>Carreteras de acceso a otras ciudades y estados.</p> <p>Cobertura eficiente de los sistemas de comunicación.</p> <p>Iluminación adecuada calle.</p> <p>Los proyectos de ampliación de la limpieza urbana.</p> <p>La estructura urbana bien conservada.</p> <p>Los edificios públicos en buen estado.</p> <p>Disponibilidad de transporte interurbano.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata (continua).

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas (continuación).

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
ECONOMÍA	<p>Las dificultades para obtener crédito.</p> <p>La falta de cualificación y formación de mano de obra.</p> <p>El debilitamiento del sector agrícola de caña de azúcar.</p> <p>El desempleo y el éxodo rural provocado por la desactivación de las fábricas azucareras y nuevas alternativas para la agricultura.</p> <p>La falta de apoyo tecnológico y el fomento a la diversificación de la agricultura.</p> <p>La falta de inversión en la infraestructura para el turismo.</p> <p>Fragilidad de las organizaciones de clase.</p> <p>La falta de estudios de mercado.</p> <p>La falta de asistencia técnica en la industria, la agricultura y la artesanía.</p> <p>Falta de asociaciones, o desempeño insatisfactorio de las existentes.</p> <p>Artesanía en necesidad de revitalización.</p> <p>Productos con bajo valor agregado, por falta de tecnología.</p>	<p>La mano de obra disponible.</p> <p>Tierra disponible para el cultivo.</p> <p>Los suelos fértiles.</p> <p>Artesanía.</p> <p>Potencial turístico.</p> <p>Potencial para la expansión de la producción de caña de azúcar y derivados.</p> <p>Compromiso del Gobierno Municipal.</p> <p>Fácil acceso a la ciudad.</p> <p>Crédito disponible para los pequeños agricultores.</p> <p>Existencia de organizaciones de micro y pequeños productores.</p> <p>Adquisición de productos locales para las comidas escolares.</p> <p>Presencia de proyectos de incentivo para el desarrollo local.</p> <p>La asociación con instituciones de apoyo de desarrollo regional.</p> <p>Tenencia de la tierra con potencial agrícola de algunos pequeños agricultores.</p> <p>Comercio diversificado, con potencial de crecimiento.</p> <p>La continua expansión del comercio y la construcción.</p> <p>La organización del sector turismo.</p> <p>Fortalecimiento del turismo cultural por la revitalización de las fábricas azucareras.</p> <p>Producción de cerámica.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata (continua).

Tabla 20. Evaluación previa del Territorio Piloto para la aplicación del Promata — debilidades y fortalezas (continuación).

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
CULTURA	<p>Asociación de artesanos y grupos culturales.</p> <p>Riqueza cultural (maracatus, colección histórica, molinos, artesanía).</p> <p>La apreciación de la cultura local.</p> <p>Programa municipal para fomentar la cultura.</p> <p>Recuperación del sitio histórico.</p> <p>La recuperación de la cultura local en las escuelas.</p>	<p>La falta de apoyo financiero a la cultura local.</p> <p>La falta de espacio para eventos culturales.</p> <p>La falta de valoración y la conservación del patrimonio y la historiografía cultural.</p> <p>La falta de programas para el desarrollo del potencial artístico.</p> <p>La falta de iniciativas para el rescate y difusión de la cultura local para los jóvenes.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Promata.

A partir del análisis presentado en la tabla 20, es posible extraer algunas consideraciones, que presentamos a continuación:

- El crecimiento de los programas sociales del gobierno federal, en especial los que se centran en la distribución del ingreso y en la nutrición de los niños, puede ser visto como una oportunidad para el territorio; sin embargo, también se indica la falta de programas de apoyo para reducir la vulnerabilidad de las personas mayores, jóvenes y niños; así como para reducir el déficit de vivienda.
- Con respecto a la salud se registra la necesidad de aumentar los programas de apoyo en relación con la salud de la familia y los programas de salud bucodental. A pesar de la presencia de centros de salud y ambulancias, también se registra la necesidad de mejoras en la infraestructura y en relación con el personal profesional y de apoyo.
- Se puede resaltar como fortalezas el monitoreo de las mujeres embarazadas y la reducción de la mortalidad infantil, así como la existencia en el territorio de las unidades de referencia de Atención de la Salud de la Infancia y la Mujer. Sin embargo,

los altos índices de prostitución y el embarazo precoz se mantienen y se puede ver que la asistencia a la salud materna e infantil siguen siendo insuficientes.

- A pesar del compromiso del gobierno local de ser identificado como una fortaleza del territorio, no son todos los municipios que participan en el Consorcio Intermunicipal de Salud<sup>141</sup>. Además, se observa una falta de coordinación entre los Programas de Salud y los Programas de Educación.
- Los municipios aún se enfrentan a las debilidades en relación al personal: se observa falta de personal, además de falta de compromiso y capacitación, situación que se agrava por la falta de programas de capacitación y por malas condiciones de trabajo.
- Destaca el compromiso del gobierno municipal para las cuestiones de educación, tanto como la buena coordinación de los órganos de Educación y el trabajo realizado en la promoción del fortalecimiento de la gestión escolar. Sin embargo, se observa una deficiente infraestructura en la Secretaría de Educación Municipal y en la Junta de Educación.
- La cuestión de la educación no puede ser analizada de manera aislada de la cuestión de seguridad pública y de vulnerabilidad social a que están sometidos niños y jóvenes. Sin embargo, programas como la Erradicación del Trabajo Infantil y Sou da Paz, este último para la promoción del desarme de la población civil, o acciones más sencillas como la mejora de las comidas escolares, se reflejan en la reducción de la evasión escolar y del absentismo, así como en la ampliación del aprendizaje.
- La ejecución de grandes proyectos de infraestructura, fortalecida por un buen sistema de carreteras y transporte, genera una oportunidad de mejora de la integración regional. Sin embargo, en el espacio local el deterioro de los caminos vecinales dificulta el transporte y comercialización de la producción.

---

<sup>141</sup> El consorcio intermunicipal en el cuidado de la salud es visto como una asociación entre municipios para llevar a cabo actividades conjuntas relacionadas con la promoción, protección y recuperación de la salud de sus poblaciones. Como una iniciativa eminentemente municipal, refuerza el ejercicio de la gestión constitucional otorgada a los municipios en el marco del Sistema Único de Salud (SUS).

- Con relación a la economía, a pesar de registrar el capital humano como uno de los puntos fuertes del territorio, es cada vez mayor el éxodo rural y la mano de obra disponible tiene calificaciones bajas, agravadas por una alta tasa de analfabetismo, además del desempleo causado por la desactivación de las fábricas azucareras.
- A pesar de la disponibilidad de tierras para la siembra, se observa una concentración de estas tierras en manos de unos pocos propietarios. Los pequeños agricultores también padecen de una política de crédito débil.
- A pesar de que el suministro de agua y el saneamiento en las zonas urbanas han sido identificados como positivos, así como los proyectos específicos para ampliar el servicio en las zonas rurales, este es un punto también identificado como ineficiente. De hecho, la mala infraestructura en el suministro de agua potable y de electricidad son debilidades con las que el territorio aún se enfrenta, principalmente en el área rural.
- La demanda creciente de energías renovables, como por ejemplo la del alcohol, así como de productos naturales y de valor local agregado, como los derivados de la caña de azúcar, se presenta como una gran oportunidad. No obstante, la posición ocupada por los estados del sureste de Brasil, como mayores productores de caña de azúcar, representa una amenaza para la actividad en la Zona da Mata de Pernambuco.
- La expansión del turismo nacional e internacional representa una oportunidad para el potencial turístico local. Los municipios de la Zona da Mata de Pernambuco reconocen su riqueza cultural e histórica y buscan organizarse para su preservación, y para la sensibilización de los más jóvenes. Aú así, las iniciativas de recuperación y preservación del patrimonio histórico y cultural son insuficientes.
- En relación a la economía, el análisis pone de relieve los proyectos y partenariado para el desarrollo local, tanto como el compromiso del gobierno municipal. Sin embargo, se registra la falta de estudios de mercado, que permitirían aprovechar mejor las fortalezas identificadas. No obstante, es posible se observar la continua expansión

del comercio y la construcción y el potencial de crecimiento del comercio y de la producción de cerámica.

- Hay que hacer notar el compromiso del gobierno municipal en la adquisición de productos locales para las comidas escolares del municipio, lo que viene ampliando la demanda para los pequeños agricultores, que todavía se enfrentan a dificultades en la obtención de crédito y en la falta el apoyo tecnológico y el fomento a la diversificación de la agricultura.
- Además, se registra la falta de asistencia técnica en la industria, la agricultura y la artesanía, como productos con bajo valor agregado, por falta de tecnología y de una mayor cualificación de la mano de obra.
- Se observa la existencia de grandes extensiones de tierra disponibles, sobre todo en las zonas rurales. El territorio también abriga el área restante de la Mata Atlántica, además de ríos y suelos fértiles. Todavía, no hay iniciativas adecuadas de preservación del medio ambiente, o de planificación agrícola sostenible. El escenario de degradación incluye la contaminación de los ríos, la degradación del suelo, la deforestación, mismo con la existencia de consejos municipales de medio ambiente. La planificación de los municipios tampoco es suficiente para garantizar el suministro de agua y el saneamiento en 100% de las viviendas.

## **6.7 Los planes de inversión municipal**

La metodología de elaboración de los planes de inversión municipal (PIM) busca llevar a cabo una reflexión estratégica a partir de la confrontación de los procesos endógenos con las tendencias y mudanzas previsibles en el contexto exógeno. Las potencialidades y problemas fueron identificados según el diagnóstico participativo, consolidando la idea de participación social, a través de encuestas y estudios técnicos llevados a cabo por especialistas.

El proceso de elaboración de los Planes de inversión municipal (PIM) fue instalado con la realización de un Seminario de Presentación del Programa, realizado en mayo de 2000, aún

por ocasión del Programa de diversificación económica, que antecedió el Promata. El Seminario contó con la participación del sector público y civil<sup>142</sup> de los cinco municipios seleccionados para la aplicación del Proyecto Piloto del Promata, además de representantes de programas federales y estatales con interfaces con el Promata. El proceso de planificación participativa para la elaboración de los Planes de Inversión Municipal incluye seis etapas:

### **1. Movilización y convocación de los actores locales para la sensibilización**

En esta etapa, con la participación del gestor público local, se designó una comisión para, junto con el equipo técnico del Promata, participar de la movilización de los liderazgos de la sociedad local.

### **2. Sensibilización**

La comunidad ha sido sensibilizada sobre la importancia de los elementos que promocionan el desarrollo local integrado y sostenible. Al final de esta fase, los participantes fueron motivados para la capacitación en los conceptos de desarrollo local, y para la formación del Foro de Desarrollo Local (FDL).

### **3. Constitución y capacitación del Foro de Desarrollo Local**

El Foro ha sido constituido por representantes de los territorios atendidos por el Promata. La capacitación para el Foro tuvo el propósito de preparar sus miembros para ejercer el papel de animadores y conductores del proceso de desarrollo local, además de participar de la elaboración del Diagnóstico Participativo, del Plan de Inversión Municipal y de la constitución de la Comisión de Gestión Local (CGL).

### **4. Constitución de la Comisión Gestora Local**

La Comisión Gestora Local funciona como una instancia operativa que implementa las decisiones del Foro.

---

<sup>142</sup> Para garantizar la participación equilibrada de la sociedad local, se trató de garantizar la participación en los seminarios de: 1) Representaciones de la sociedad política (agencias gubernamentales de la administración municipal y los gobiernos estatales y federales presentes en el municipio, concejales, parlamentarios y los votantes federales en el municipio, y el poder judicial); 2) Los representantes de la sociedad civil (asociaciones de vecinos, asociaciones comunitarias rurales, asociaciones relacionadas con las áreas sectoriales y ambientales y de derechos humanos, asociaciones y representaciones religiosas, representaciones de los partidos políticos); 3) Sectores representaciones de la economía (sindicatos, patronales empresariales; asociaciones de trabajadores y pequeños productores rurales; Cooperativas de Productores y Trabajadores Autónomos Asociaciones).

## 5. Elaboración del Diagnóstico Participativo Local

El Diagnóstico Participativo Local fue elaborado con la participación del Foro de Desarrollo Local (FDL) y de la Comisión Gestora Local (CGL). En esta etapa el FDL ha sido dividido en grupos temáticos, donde se identificaron factores limitantes y potencialidades de desarrollo. El cuadro 4 presenta las etapas seguidas por el Diagnóstico Participativo Local.

## 6. Elaboración del Plan de Inversión Municipal

Elaborado a partir del Foro de Desarrollo Local (FDL), con el apoyo de los técnicos del Promata y con base en el Diagnóstico Participativo Local. El Plan de Inversión Municipal (PIM) presenta una jerarquía de las prioridades de acción en el municipio, los retos y respectivos indicadores, visando el acompañamiento y la evaluación de su impacto en el desarrollo del municipio.

Cuadro 4. Etapas seguidas en el Diagnóstico Participativo Local para la elaboración de los Planes de Intervención Municipal en el Proyecto Piloto del Promata.

- Entrevistas para conocer las principales potencialidades del municipio, los obstáculos que impiden su desarrollo y las principales actividades económicas.
- Recogida de datos: documentos, proyectos, programas y planes de acción de cada municipio, además de consultas a órganos públicos.
- Oficinas por grupos temáticos: fueron identificadas las principales potencialidades de cada área temática, así como los obstáculos a su desarrollo.
- Oficinas de elaboración del Diagnóstico Participativo Local: las informaciones obtenidas en la etapa anterior fueron organizadas de manera que se retratara la situación del municipio.
- Seminario de presentación del Diagnóstico Participativo Local: exposición, validación y socialización del Diagnóstico Participativo Local elaborado en el Foro.

Fuente: Promata (2002), p. 41.

Una vez elaborado, el Plan de Inversión Municipal (PIM) es encaminado para la Secretaría de Planificación y Desarrollo del Gobierno de Pernambuco, para el análisis y la aprobación de

las acciones propuestas. Enseguida son establecidos los convenios para la ejecución de las acciones del PIM. Es necesario aclarar que el Plan de Inversión Municipal es propiedad del municipio y se puede utilizar en otras iniciativas locales, distinta del Promata.

## 6.8 El caso de estudio en Brasil en el marco del Promata (2005 y 2007)

Para este caso de estudio ha sido visitada la oficina del Consejo Director del Programa (CODIPRO), en el Estado de Pernambuco, en la región noreste de Brasil, cuando se realizó una entrevista semiestructurada, en el año de 2005, a la Gerente general del Promata — D.<sup>a</sup> Berta Maia, a la Coordinadora de diversificación económica — D.<sup>a</sup> Maria Ângela Rodrigues, y la Cordinadora de fortalecimiento de grupos en el Promata —D.<sup>a</sup> Verônica Ribeiro; además de los superintendentes técnicos del Promata D. Roberto Salomão y D.<sup>a</sup> Lúcia Gurgel, respectivamente en los años de 2005 y 2007. Esta etapa del estudio ha sido de fundamental importancia para la apropiación de los informes de los expertos, en las evaluaciones finales del Promata.

El territorio de delimitación para el estudio es aquello que fue establecido como territorio piloto del Promata, ubicado en la Zona de la Mata Norte de Pernambuco, y formado por los municipios de Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém y Vicência, presentados en la figura 23. El territorio para la aplicación del proyecto piloto del Promata cuenta con 05 Nucleos de supervisión local, uno en cada municipio, y abarca una superficie de 3.243 Km<sup>2</sup>, donde reside cerca de 10% de la población de la Zona da Mata de Pernambuco, donde se aplica el programa.

Figura 23 - Territorio de aplicación del proyecto piloto del Promata



Fuente: Promata

Se presenta a continuación un resumen del caso de estudio en Promata, a partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas, cuyos temas abordados fueron: como se estructuran los órganos de participación y decisión, la representatividad local, los principales

puntos del plan de desarrollo local, el aspecto aglutinante elegido, la existencia de normas para la aprobación y denegación de la subvención a los proyectos, la participación en redes y grupos de cooperación, la percepción en relación a la aplicación del Promata en la zona de intervención, la autonomía de los grupos de acción local, y la disponibilidad financiera.

- Los órganos de participación en el Promata son el Foro de desarrollo local (FDL) y el Núcleo de supervisión local (NSL), que actúan en nivel local, en los municipios. Mientras que los órganos de decisión son la Comisión de gestión local (CGL), que actúa en los municipios, y el Consejo director del programa (CODIPRO), que actúa a nivel regional, y acumula el papel de unidad gestora y de órgano decisorio para la aprobación de proyectos.
- En general se mantiene la representatividad de por lo menos 50% de instituciones privadas en la Comisión gestora local (CGL), pero esta todavía tuvo participación casi que limitada a la elaboración de los Planes de inversión municipal (PIM). Que es preciso que se diga, no llegan a ser caracterizados como un Plan de desarrollo local. Sencillamente porque fueron elaborados específicamente para la implementación del programa que antecedió al Promata y luego ha sido utilizado para este. Pero no llegó a ser caracterizado como un recurso propio del municipio. Además, se percibe un distanciamiento del equipo gestor del Promata en relación al instrumento, que se caracteriza más como un recurso burocrático, elaborado en otra época del gobierno de Pernambuco, y cuyos representantes de la sociedad local, ya no son reconocidos. Lo que ha perjudicado el enfoque ascendente.
- Aun así tiene relieve en las acciones del Promata las iniciativas para la diversificación económica, la mejora de los servicios básicos y el fortalecimiento de grupos que actúan en el programa. Sin embargo estos pueden ser apuntados como los objetivos principales de los Planes de inversión municipal.
- Se evidencia una insatisfacción de la unidad gestora del programa con los fracasos promovidos por los cambios de los equipos del gobierno, principalmente en relación al gobierno del estado de Pernambuco y de los ayuntamientos.
- En relación a la percepción del impacto del Promata, en general, así como ocurrió en Leader, se evidencia que la unidad gestora no se estructuró para hacer un acompañamiento continuo ni de los resultados alcanzados directamente por los proyectos subvencionados, ni tampoco del impacto del programa en la zona de intervención.

## **6.9 Análisis de la repercusión del Promata**

Elegimos estructurar el análisis de impacto del Promata a partir de los enfoques Leader: enfoque territorial, enfoque ascendente, partenariado y GAL, innovación, enfoque integrado y multisectorial, gestión de proximidad, puesta en red, dinamización y cooperación. La metodología adoptada para esta etapa del estudio no se limita al Proyecto Piloto del programa, ni a los municipios que integraron el Territorio Piloto; sino que incluye el abordaje de los resultados de la evaluación final del Promata realizada por el BID, así como entrevistas con miembros del personal del programa en 2005 y 2007 y con expertos del PNUD para los programas de desarrollo local implementados en la Zona de la Mata de Pernambuco por la SUDENE.

Para la evaluación final del Promata, consultores *ad hoc* participaron en grupos de enfoque territorial que fueron creados específicamente para este fin, en ocho municipios elegidos por los resultados obtenidos por la aplicación del programa, de acuerdo con la percepción de los gerentes del Promata, siendo cuatro de estos con el mayor grado de éxito y cuatro donde los resultados fueron menos satisfactorios; entre estos últimos se encuentran las ciudades de Aliança y Buenos Aires, que integraron el Territorio Piloto. Aún se llevaron a cabo cuatro grupos temáticos sobre temas sensibles: la coordinación entre niveles de gobierno y los sistemas de incentivos y la condicionalidad; la planificación, el apoyo y la promoción del desarrollo territorial; la diversificación económica y la competitividad regional; y medio ambiente. También se realizaron entrevistas con los actores sociales e institucionales y visitas de campo a algunos experimentos con el trabajo de la diversificación económica.

### **6.8.1 Enfoque territorial**

Para componer las unidades territoriales del Promata, se formaron diez territorios de desarrollo, cada uno con cuatro o cinco municipios. Es de destacar que durante el diseño del programa los territorios fueron divididos de acuerdo con la metodología utilizada por el IBGE, cuyo objetivo es conocer las relaciones entre las ciudades brasileñas con base en el análisis de los flujos de bienes y servicios. Para Favareto,

o simples fato de tratar-se de aglomerados em número idêntico é um indicador de que a territorialização adotada cumpre mais o objetivo de agregar ações do que propriamente de buscar uma aderência a dinâmicas socioeconômicas locais»<sup>143</sup>.

La cuestión más problemática para el BID es el hecho de que las unidades territoriales no constituían la base para la planificación del programa, ni la ejecución de acciones. De hecho,

não foram identificados esforços no sentido de aproveitar as dinâmicas microregionais, ou de dar densidade aos territórios, em termos de articulação ou de cooperação entre os atores de cada território. O Regulamento Operacional que estabelece os termos e as condições de execução do programa tampouco menciona as unidades territoriais, seja de forma explícita, seja de forma implícita. As unidades territoriais do Promata, assim, mostram-se como divisões administrativas um tanto inócuas<sup>144</sup>.

La identidad territorial y ambiental en relación con la misma cuenca es uno de los criterios para la elección de los distritos, con el fin de facilitar la ejecución de proyectos del Promata. De hecho, los proyectos y actividades deben ser priorizados, basados en los problemas y las potencialidades del territorio, con el fin de contribuir a la inclusión social mediante la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad.

Se identifican en los grupos de enfoque para la evaluación final del Promata las principales características de la región, para las cuales la Zona de la Mata puede ser considerada un territorio con una unidad: la tradición de la caña de azúcar y antes de eso, la presencia de agua. Otros temas como problemas observados en la desembocadura del río Goiana, la acuicultura, o situaciones críticas relacionadas con la salud pública, son ejemplos de que el agua es un elemento unificador en el territorio.

Sin embargo, los evaluadores del Programa recomiendan revisar toda la lógica de la planificación territorial del Promata:

A definição dos agrupamentos que levou à regionalização das ações, embora tenha tentado se sustentar em elementos de proximidade geográfica e de influência/polarização de cidades, revelou-se totalmente artificial frente às dinâmicas demográficas, sociais e econômicas locais. E a estratégia adotada, em vez de superar aprofundou a dicotomia entre ações ascendentes e descendentes, à medida que deixou a

---

<sup>143</sup> Favareto, Arilson da Silva (2007).

<sup>144</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 11.

eleição de demandas locais ocorrerem de maneira excessivamente aberta, e posteriormente executou ações com deliberação centralizada<sup>145</sup>.

El Promata no actuó de conformidad con los elementos fundamentales como la estrategia integrada para el territorio, la planificación participativa y la gestión y la coordinación intersectorial. De hecho, el recorte territorial adoptado fue diseñado de manera administrativa y no está afiliada con los elementos de cohesión, o aglutinantes, que podrían validar a la idea de la articulación territorial (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). Otro de los aspectos restrictivos a considerar y que se señaló en la evaluación del programa a principios de 2007 es que sus acciones se han centrado demasiado en el Territorio 10 y luego se recomendó el equilibrio de las intervenciones en relación con toda la Zona de la Mata (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010).

Se identifica una falta de coordinación entre niveles de gobierno y la ausencia de la naturaleza territorial de las intervenciones.

A desarticulação entre o Promata e as outras esferas de governo está na base da percepção de que o programa se constitui como um governo paralelo, ou um governo dentro do governo <sup>146</sup>.

Es decir, no hay mecanismos de diálogo que estructuren la participación de los municipios en la planificación de actividades o mecanismos eficaces para la gestión conjunta, lo que conduce a “sensação de que muitas ações do Promata ocorriam à revelia do poder público municipal, ou obrigavam o município a se adequar, de forma atropelada, a uma agenda que já estava estabelecida”<sup>147</sup>.

En el aspecto ambiental, se registra que la Mata Atlántica restante se presenta en forma de pequeños fragmentos de bosque, a menudo aislados y dispersos en las cimas de montañas, colinas y valles. Esta fragmentación de los bosques trae un gran desafío para la conservación de la biodiversidad regional. De hecho,

o que era Mata Atlântica transformou-se em um modelo de exploração da lavoura canavieira, avançando sobre as encostas. Assim, acentuou-se a erosão, a sedimentação de várzeas e o assoreamento de leito dos rios, as queimadas, extração ilegal de madeira e lenha, expansão urbana desgovernada,

<sup>145</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2010), p. 31.

<sup>146</sup>Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 09.

<sup>147</sup> \_\_\_\_\_ (2009b), p. 20.

novos assentamentos agrícolas muitas vezes sem estrutura e a presença de mineração principalmente de areia no leito dos rios<sup>148</sup>.

El Plan para la protección y recuperación de la Mata Atlántica llevó a cabo una identificación de los restos de Mata Atlántica en Zona de la Mata, en las áreas críticas en las que hay fragmentos más grandes. Sin embargo, debido al recorte presupuestario, no fue posible realizar la cartografía de todo el bioma. Aun así, se han desarrollado los servicios de recuperación de bosques de ribera y estudios para la recuperación de los tramos de la Mata Atlántica.

En relación con la gestión de residuos municipales, no se han alcanzado los objetivos fijados. El Promata predijo una serie de medidas de gestión y protección del medio ambiente, pero estos no fueron apropiados por los municipios. Solo 19 secretarías de medio ambiente municipales se establecieron en 43 municipios de la zona forestal. Los evaluadores señalan la falta de gestión en el estado y la ausencia de directrices establecidas por la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (SECTMA)<sup>149</sup>. Aun así, el Promata disminuyó la característica de aislamiento de las acciones y los organismos responsables junto con SECTMA a la propuesta de regionalización para la gestión de residuos sólidos, que implica el Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de las Ciudades y la Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

## 6.8.2 Enfoque ascendente

El carácter ascendente del Promata se evidencia en su evaluación final,

fica evidente que, na concepção do Promata, existiu uma preocupação com o levantamento e organização das demandas a partir de uma lógica ascendente, com forte participação social das populações e da sociedade local<sup>150</sup>.

El Plan de Inversión Municipal (PIM) fue el principal mecanismo para estimular la participación social, en el que la población podría participar de manera efectiva en la

<sup>148</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009c), p. 07.

<sup>149</sup> La antigua Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, ahora se divide en Secretaria de Ciência e Tecnologia y Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade.

<sup>150</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2010), p. 131.

planificación de intervenciones en sus municipios (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009). Sin embargo, la aplicación del PIM no ha permitido que los puntos identificados en el análisis DAFO, previo a la aplicación del Proyecto Piloto del Promata, pudieran estar debidamente priorizados; así como no ha sido suficiente para asegurar que esto ocurriera a partir de un diagnóstico de tipo ascendente, ni siquiera que la planificación de las inversiones necesarias se hiciera en una lógica descendente. En realidad, lo que vemos es una falta de conexión entre la planificación y la ejecución de acciones, incluyendo la lejanía de la población y de los beneficiarios del programa en la gestión de esta ejecución (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010), algo de lo que se ha culpado por la baja percepción de la comunidad respecto a la efectividad de los efectos del Promata. Además, el impacto de la variación cambial, en el período 2002-2009, amplió la participación financiera prevista para el Gobierno de Pernambuco, además de afectar a la ejecución de algunas actividades previstas en PIM.

Hubo una falta de integración entre los equipos del Promata, incluidos los “sobreposições que atrapalharam o diálogo com os atores locais”<sup>151</sup>, lo que conduce a una fragmentación de la dinámica, bajo la complementariedad entre las acciones, desequilibrio en el flujo de actividades, pérdida de información, la duplicación de esfuerzos. Por otra parte, hay que señalar que el Promata pasó desde su despliegue en 2002 por tres períodos de gobierno diferentes, con diferentes jefes de estado. Lo que se encuentra es que hay una desconexión de la forma en que estaba llevando a cabo el Promata, en relación a las acciones del gobierno anterior. Sin embargo, el programa tuvo una relación fluida con los departamentos estatales de educación y salud, en el que también se puede destacar una buena comunicación con el poder local (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

El Núcleo de Supervisión local (NSL) eventualmente se convirtió en el principal instrumento de comunicación entre la unidad gestora del Promata y la sociedad civil en los distintos municipios. Sin embargo, los NSL estuvieron muy condicionados a los poderes ejecutivos municipales, ya que sus miembros son nombrados por los alcaldes; de manera que, con los cambios de gestión que se produjeron con motivo de las nuevas elecciones municipales, había, en muchos casos, una recomposición de todo esto. Otro desafío fue la diversidad de alineamiento político de las administraciones municipales con la gestión de gobierno del

---

<sup>151</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p.17.

estado, sobre todo si se configuran en diferentes bases de los partidos políticos pueden convertir el NSL en un instrumento ineficaz, o incluso dejarlo completamente fuera de la Comisión de Gestión Local (CGL), así como las asociaciones y la sociedad civil.

Por otra parte, se identifica en la Evaluación (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009a) que el programa carecía de una adopción de metodologías participativas de planificación y estrategias de gestión encaminadas a medio y largo plazo, basadas en el análisis de la dinámica regional, como condición para la orientación de la inversión y el compromiso de los diferentes actores en torno a una gestión compartida. De hecho, en los municipios donde ya existía una historia de organización social, se observó que la CGL se nutre de este capital. Algunos municipios han hecho caso omiso de las acciones de este Comité, cortando su participación y seguimiento de la ejecución de las acciones implementadas, llevándolo casi a su desaparición.

### **6.8.3 Partenariado y GAL**

Aunque el diseño institucional de la unidad gestora del Promata se ha realizado con la creación de un órgano deliberativo superior, el Consejo Director del Programa (CODIPRO), definido de manera conjunta entre el estado, la sociedad civil y los poderes públicos municipales, se desmoronó rápidamente, por lo que no llegó a conocer su propósito inicial. Tal alteración puede haber contribuido a un frágil vínculo entre estos diferentes niveles, además de la discontinuidad de las acciones sectoriales, ya que los diferentes departamentos estatales tenían asiento en el Consejo Director del Programa (CODIPRO). De hecho, “depoimentos de gestores ligados ao Promata atestam que o Conselho pouco se reuniu e nunca atuou conforme o previsto, tendo apenas encaminhado providências burocráticas”<sup>152</sup>.

Otro aspecto a considerar es que más allá del arreglo institucional integrado por funcionarios gubernamentales y consultores, se contrató a una empresa de gestión a través de un proceso de licitación, con la función principal para llevar a cabo la gestión ejecutiva del programa. Por lo tanto, el modelo de gestión adoptado para el Promata tenía esta articulación entre la UGP, como un organismo público y esta empresa privada. Dado que este es un requisito contractual del BID ya que contribuyó a que el Promata no fuera tan susceptible a los cambios de

---

<sup>152</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, GOVERNO DE PERNAMBUCO y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 09.

gobierno, ya que el contrato con la empresa de gestión tenía la misma duración del programa, fue considerada en general como algo positivo.

El Promata realizó inversiones en acciones de fortalecimiento municipal, la capacitación de los miembros técnicos de los NSL y la donación de equipos de cómputo y la instalación de sistemas de monitoreo para el seguimiento de las actividades y la comunicación directa con la UGP-Promata. Entre las principales dificultades que enfrentan los NSL destaca la falta de recursos propios de muchos municipios, los reordenamientos de sus cuadros, causados por los cambios en las administraciones y la falta de suministro de los sistemas de monitoreo de base local (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009 a).

Se observa en la mayoría de los municipios, la existencia de problemas de información y comunicación entre la UGP-Promata, las comunidades beneficiarias y las estructuras locales de funcionamiento del programa. De hecho, se registra que por veces las estructuras de gestión local del Promata desconocen algunas de las acciones desarrolladas por el programa, en el municipio (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009). Para los operadores de negocios, se observa que no hay transparencia en las acciones y decisiones, haciendo hincapié en la distancia de las demandas de los beneficiarios, la falta de comunicación con las administraciones locales y la sociedad civil y la preocupación por el logro de los objetivos independiente de la calidad de los servicios prestados. Por lo tanto, se realizaron algunas acciones sin el conocimiento de la realidad y las necesidades locales y sin diálogo con los beneficiarios, lo que podría permitir resolver los desacuerdos técnicos (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

Como resultado de los Grupos de enfoque territorial (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009) se puso de relieve positivo, tanto en la ciudad de Aliança, como en Buenos Aires, las actividades de formación, con énfasis en las áreas de educación, salud y la rendición de cuentas, dirigidas a asociaciones y funcionarios de la ciudad. Se evidencia aún más el crecimiento del capital social, así como la capacidad de replicar los conocimientos adquiridos. Sin embargo, se insiste en que el equipo de gestión del programa en la ciudad de Buenos Aires fue poco activo. También refuerza la preocupación por la discontinuidad de las acciones en los dos municipios.

### 6.8.4 Innovación

Se considera el Promata, en Brasil, un programa innovador en el que las personas pueden participar en la planificación de intervenciones en sus localidades, a través del Plan de Inversión Municipal (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009; BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). Los siguientes elementos innovadores también se pueden observar en relación con el programa:

- El acercamiento entre los actores privados, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, los pequeños agricultores y microempresarios para implementar negocio asociativo.
- Los operadores de negocios u organizaciones privadas contratadas para prestar servicios técnicos y ejecución de acciones del Promata.
- El diseño e implementación de Núcleos de Articulação e Fomento para o Desenvolvimento Sustentável (NAF) con la tarea de facilitar la gestión y la difusión de tecnologías e información, que se centra en la explotación familiar.
- La incorporación de la innovación como una prioridad en la formulación del NAF, que tuvo como cuna el Promata y el acercamiento de los problemas ambientales, en sentido transversal al programa.

Sin embargo, como medida innovadora, a partir de la experiencia del Promata, se llevó a cabo el Núcleo de Articulação e Fomento para o Desenvolvimento Sustentável na Zona da Mata de Pernambuco (NAF), cuyas acciones se centran en los esfuerzos de diversificación económica, con énfasis en la diversificación de las actividades primarias.

### 6.8.5 Puesta en red, dinamización y cooperación

El Promata cuenta con una red para la recogida y difusión de información para asesorar los Planes de Inversión Municipal y otras acciones del programa, por medio de un sistema de información para apoyar los planes de negocios.

También fue creada en los años 90, la Articulación de Entidades en la Zona de la Mata (AEZM)<sup>153</sup>, en la Zona da Mata Sul de Pernambuco y luego se extendió a la totalidad de la

---

<sup>153</sup> Véase <<http://www.zonadamatape.org.br>>.

Zona da Mata. La AEZM está formada por organizaciones de la sociedad civil local, segmentos pertenecientes al movimiento de mujeres, movimiento sindical, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones religiosas, consejos temáticos y las organizaciones de productores y habitantes. La AEZM fue diseñada como un foro capaz de articular y movilizar a los diferentes segmentos de la sociedad civil, para acciones conjuntas que sean capaces de afrontar los retos de la promoción del desarrollo sostenible en la región. Para este fin, hace uso de diversos instrumentos, incluyendo educación continua de instituciones calificadas para ejercer el control social, la promoción de discusiones sobre el contexto socio-económico y ambiental, programas de la administración pública y la gestión pública, estudios, investigación y seguimiento de los programas y proyectos ejecutados en la región y la publicación de informes.

### **6.8.6 Enfoque integrado y multisectorial**

Para la promoción del desarrollo basado en la diversificación económica, se utilizó en el Promata la actuación de un operador de negocios, constituido como una empresa o entidad, ya sea con el propósito de obtener un beneficio o no y que cumpla con las exigencias de la legalidad, que debe demostrar su capacidad como promotor de negocios, así como su capacidad institucional y organizativa para coordinar el proyecto. El programa de incentivos lanza convocatoria pública, para seleccionar los operadores interesados en participar en las actividades incluidas en los planes de desarrollo preparados para la localidad. Además de la identificación de la empresa, el operador es responsable de incorporar otras partes interesadas en el negocio, el establecimiento de contratos y la prestación de servicios de gestión, asistencia técnica, servicios de asesoramiento y formación específica. El operador debe presentar un proyecto que muestra su conexión con los mercados, la agregación de valor y metas para evaluar objetivamente los avances del mismo.

Como resultado de los grupos de enfoque territorial (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009) se puso de relieve positivo, en la ciudad de Buenos Aires y de la Aliança, la artesanía y las actividades culturales. En Aliança aún se destacan las medidas adoptadas en la ruta de las fábricas azucareras. Pero, los dos municipios se ven afectados por la despoblación y se encuentran en una situación de depresión económica, teniendo en la caña de azúcar la

principal actividad económica, además de la existencia de pequeños agricultores. Se destaca en Aliança el aumento del desempleo y la violencia.

Es notoria en los dos municipios la discontinuidad de las acciones en la artesanía, actividades culturales, el turismo, la diversificación de cultivos y las cuestiones ambientales. El análisis fue negativo en relación con la baja utilización de la diversidad cultural en la ciudad de Aliança y la ausencia de acciones más concretas para la reforestación de los bosques de ribera, especialmente con el fin de mitigar la sedimentación en los ríos, y en Buenos Aires, sobre todo si se pone de relieve la ausencia de un mercado local para la venta de artesanías y el pobre desempeño de los operadores de negocios.

Como resultado de los Grupos de Enfoque de Diversificación Económica (Promata, 2009) se puso de relieve negativo la ausencia de una política de desarrollo regional de mediano y largo plazo para la región o para todo el estado, para hacer frente a grandes problemas, como la intensificación del proceso de migración, la concentración de la renta, las debilidades en los servicios públicos de salud y educación, la expansión de la violencia urbana y el crecimiento del tráfico de drogas, la mayor demanda de servicios públicos en las ciudades, la falta de oportunidades de empleo, y la falta de servicios en las zonas rurales.

En cuanto a propiedad de tierra, las acciones de reforma agraria pueden ser entendidas como una “oportunidade endógena para uma política de diversificação econômica em que se baseie na pequena produção”<sup>154</sup>. Sin embargo, en la Zona de la Mata Sul, la concentración de la tierra convierte el área en prácticamente una sola finca grande.

### **6.8.7 Gestión de proximidad**

En la evaluación final del Promata (BID, 2010), se encontró que hay una tensión natural en los programas que tienen su origen en la rama ejecutiva a nivel estatal y tratan de poner en práctica acciones que son de carácter territorial, pero deben funcionar con una fuerte centralidad de agentes municipales, en particular del ejecutivo municipal. Además de las articulaciones entre los niveles de gobierno, es importante abordar también la tensión presente en relación con otras medidas situadas en la órbita del programa y que coexisten con él, que

---

<sup>154</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, GOVERNO DE PERNAMBUCO y Promata- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009), p. 13.

deberían ser complementarias a las medidas situadas en la órbita de las secretarías del gobierno, de manera que el Programa no se convierta en un apéndice de otras iniciativas gubernamentales. El resultado del análisis mostró que el sistema de incentivos y la condicionalidad adoptada por Promata, para estimular y contractualizar la participación de varios actores, era muy frágil

a rigor, a única condicionalidade existente foi estabelecida junto às administrações municipais, que deveriam participar de atividades de capacitação e modernização de sua estrutura administrativa. O que ocorreu, mas foi claramente insuficiente para gerar comprometimento deste nível de governo com as ações do programa. Onde este comprometimento se verificou, ele deveu-se mais a afinidades políticas e pessoais do que a mecanismos institucionais que levassem a isso<sup>155</sup>.

Es de destacar que el contrato estipula que todos los activos adquiridos con los recursos de los fondos deben ser comprados de preferencia en los países miembros del BID. Además, los recursos de financiación no pueden ser utilizados para refinanciar la deuda, la compra de bienes de segunda mano, gastos de administración, capital de trabajo y adquisición de tierras. Otro requisito es que los proyectos sean parcialmente subsidiados. Es decir, el patrocinador debe ser capaz de presentar una contribución financiera, o demostrar su capacidad de adquirir un préstamo en el mercado.

Entre las ventajas presentes en la Zona da Mata, para la aplicación de un programa de desarrollo local, la evaluación final del Promata (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009) pone de relieve algunos puntos como el historial de políticas y proyectos que han generado un aprendizaje razonable acerca de las condiciones sociales para el éxito y el fracaso de la inversión pública y otras inversiones hechas por el gobierno a nivel federal y estatal, que puede ser explotada. También se destacan las ventajas de la ubicación, sobre todo debido a la proximidad a la zona metropolitana de Recife y los principales centros urbanos en Pernambuco y Paraíba, así como de una fuerte identidad local en relación con el patrimonio histórico y económico de la región, lo que permite el uso compartido de los problemas de diagnóstico.

La evaluación de los subprogramas del Promata busca identificar el cumplimiento de las medidas de apoyo a la mejora de los servicios básicos, la diversificación económica, la gestión y protección del medio ambiente y el acompañamiento, la evaluación y el

---

<sup>155</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, GOVERNO DE PERNAMBUCO y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2010), p. 30.

aprendizaje. Para la mejora de los servicios básicos relacionados con la acción social, se observa que hubo un esfuerzo por proporcionar municipios de equipos, promover la educación técnica en la ciudad y la sensibilización de los gestores, además de garantizar la aplicación de los principales programas de acción social vinculada a las políticas públicas de nivel estatal y federal y de acción local. También destacamos las acciones relacionadas con la vigilancia de la salud y el programa de salud comunitaria en las escuelas.

En cuanto a la educación, podemos ver que hay aquí también un esfuerzo por proporcionar equipos a los municipios, promover la formación de los docentes y el fortalecimiento institucional. Se destacaron las acciones relacionadas con la lucha contra el analfabetismo y la ejecución de programas de educación ambiental en las escuelas y la creación de espacios culturales.

En la promoción de la infraestructura de importancia para la salud, alrededor del 42% de las acciones de este módulo se han implementado para la instalación de mataderos públicos o incluso para reformar las existentes. Las otras medidas son acciones específicas en el área de saneamiento y abastecimiento de agua y la implementación de una agencia de empleo. Nos hemos dado cuenta de que varios problemas relacionados con la infraestructura se mantuvieron sin cambios durante los tres primeros años del programa, tales como la falta de caminos pavimentados, para una distribución de la producción, deficiencia en el almacenamiento y uso de agua existente y la falta de transporte municipal adecuado, así como inter-municipal.

En relación con las acciones de diversificación económica, se destacan las acciones para la recuperación del patrimonio ambiental a través de la incorporación de un mayor valor añadido en el proceso de producción y la consolidación del tejido empresarial, con el fin de contribuir a la creación de empleo. La valoración de los activos ambientales se presenta principalmente en las medidas relacionadas con el turismo. Alrededor del 70% de las acciones están relacionadas con apoyo a las empresas no agrícolas, donde el 25% se dirige al inventario del desarrollo del turismo, el 20% para la construcción de las rutas turísticas, 5% para la revitalización del conjunto histórico, el 5% para los centros artesanía, 5% a los proyectos específicos de turismo cultural y el 10% en la señalización turística. Acciones capaces de incorporar un mayor valor añadido en el proceso de producción, en los tres primeros años del programa fueron prácticamente divididas entre el turismo y el fomento de la actividad

agrícola. En este último, se invirtieron cerca de 13% de las medidas en la preparación de planes de negocios; 6% de las medidas en la capacitación de los productores y otros 6% en la asistencia técnica. En relación con el apoyo a las empresas no agrícolas, es necesario poner de relieve cuestiones como la crisis de la industria azucarera, los bajos ingresos de la población, la falta de asistencia técnica y de crédito, especialmente para las *pymes*, la ausencia de estudios de mercado que permitan identificar el potencial real del sector y un alto grado de informalidad en las empresas no agrícolas.

Se invirtió en la protección del medio ambiente un 4,3% de los activos totales. Es necesario señalar que en un principio, en los Planes de Inversión Municipal, información sobre cuestiones ambientales han asumido una línea horizontal en cada comité del sector y no se dan un tratamiento específico. Como mejora a partir de 2002, fue posible actualizar los datos, poniendo de relieve los problemas de disponibilidad del agua, la disposición inadecuada de residuos y el tratamiento sanitario. Aun así, las medidas aplicadas en el período se limitaron a la preparación de un plan de educación ambiental para los municipios del Territorio 10 y para aumentar la conciencia pública y movilizar a la población sobre la importancia del tema.

Para el Eje Acompañamiento, evaluación y aprendizaje se asignó un 1,6% de los recursos totales del programa. Además, se asignaron a las acciones de auditoría 0,4% de los recursos. Se observaron en la evaluación final del programa (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010), algunos aspectos restrictivos en cuanto a la aplicación del Promata identificados en su primera etapa (2002-2007), en los cuales se trabajó en la búsqueda de mejoras en su segunda etapa (2008-2010), entre los que destacan estos resultados:

- La excesiva concentración de las acciones del Programa en el Territorio 10 fue seguida por una mejor distribución de las inversiones.
- La falta de integración de la aplicación de las actividades del Programa con otros Departamentos del Gobierno del estado logró una mejor coordinación e integración, al menos en lo que respecta a los Departamentos de Educación y de Salud.
- El bajo nivel de prioridad de la participación de la comunidad local en relación con la ejecución de las acciones del programa, después de la creación de los Planes de Inversión Municipal, terminado en 2003, fue seguido por iniciativas para fortalecerlo.
- Se reanudaron las acciones del medio ambiente, en especial las relacionadas con el desarrollo de planes de gestión integrada de desechos sólidos y actividades de

educación ambiental. Sin embargo, la iniciativa no fue suficiente, ya que no pudo superar las limitaciones presupuestarias.

- Las acciones de los proyectos de diversificación económica se restringieron a los operadores de negocios, que ya habían sido contratados en el primer período del programa y se concentraron en la Zona de la Mata Norte.
- Las acciones de salud de los adolescentes, salud de la familia y la salud bucodental no tenían presupuesto y previsiones financieras a partir de 2007.
- Las acciones de infraestructura se limitaron a las incluidas en el Proyecto de carreteras secundarias, lo que contradice la lógica propuesta multisectorial.
- Las obras de infraestructura de saneamiento quedaron restringidas al Territorio 10, sin que hubiera presupuesto o previsiones financieras para el resto de los territorios.

En cuanto a la gestión financiera del programa, no se prevé la descentralización de recursos para efectuar los pagos a través de operadores. Las entidades del gobierno presentarán sus necesidades de gasto de acuerdo con los proyectos aprobados; y sólo serán desembolsados los pagos de bienes y servicios cuya financiación requiera la consideración de los municipios, o los beneficiarios, cuando la disponibilidad financiera está probado o demostrado la capacidad de conseguir un préstamo.

## **6.9 El futuro del Promata**

En 2007, el Promata pasa a ser referencia para la implantación del Núcleo de Articulação e Fomento para o Desenvolvimento Sustentável na Zona de la Mata de Pernambuco (NAF), creado a partir de una asociación con el Instituto Agrônômico de Pernambuco (IPA) y la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), con especial atención en las áreas de desarrollo agrícola y la difusión de tecnologías rentables y agro-sociales para la Agricultura Familiar. El objetivo general de NAF es

Constituir um espaço catalisador, identificando as demandas da população e encaminhando-as para as instituições capazes de atendê-las, e fazendo o acompanhamento das ações de cada uma das instituições. Isso envolve os seguintes objetivos específicos: identificar demandas da agricultura familiar na região; favorecer o intercâmbio entre o saber científico e o saber tradicional local; favorecer a construção de

conhecimentos voltados aos anseios dos agricultores familiares; contribuir para a socialização de conhecimentos e de tecnologias<sup>156</sup>.

El NAF tiene tres bases regionales en las ciudades de Catende, Itambé y Vitória de Santo Antão, con el objetivo de descentralizar sus operaciones, en lugar de concentrar su gestión en la ciudad de Recife (capital), como ocurrió con el Promata. Su estructura se compone de dos extensión del IPA y Agentes de Desarrollo Local, cuya función es la de actuar con los beneficiarios potenciales, a través del apoyo de sus demandas y las acciones de articulación (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009a, p. 11<sup>157</sup>).

## 6.10 Conclusiones acerca de la aplicación del Promata

Se presenta a continuación un resumen de las principales conclusiones que se pueden extraer del estudio realizado, a partir de los casos de estudio en los municipios que compusieron el Territorio Piloto del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona da Mata de Pernambuco (Promata); así como de la evaluación final del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco.

- La composición de los territorios de desarrollo para la aplicación del Promata no priorizó los aspectos históricos y socioculturales, de manera que se obtuviera una mejor articulación o el fortalecimiento de la identidad del territorio. Aun así se apuntan la tradición de la caña de azúcar y la presencia del agua como posibles elementos aglutinadores.
- Las acciones del Promata se centraron en demasía en el Territorio 10, que había integrado el Territorio Piloto en el cual se aplicó el Proyecto Piloto del Promata.
- Se observa una desarticulación del Promata (aplicación por el Gobierno Estadual) con otros programas (aplicados por el gobierno federal o por otras secretarías del gobierno estatal).
- El Promata ha logrado favorecer el enfoque ascendente, privilegiando la participación social. Como primer instrumento para este fin, se utiliza del diagnóstico participativo para diseñar las bases del Plan de Inversión Municipal (PIM), si bien es necesario

---

<sup>156</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p.24.

<sup>157</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009a), p. 11.

registrar que esta percepción es ampliada por la falta de iniciativas anteriores que promocionasen la participación de la comunidad, así como, que esta participación no llega a ser priorizada en el acompañamiento y ejecución del PIM.

- El Promata pasó por tres períodos de gobierno diferentes, con diferentes jefes de estado. Lo que llevó a una discontinuidad de algunas acciones, además de la desarticulación de algunos equipos y el consecuente descrédito por parte de la población en las acciones que se seguían. Los cambios de gobierno son uno de los factores que generan dificultades en las acciones de acompañamiento del programa y de seguimiento de su documentación, que a veces no presentan una secuencia lógica o un esclarecimiento en relación a las fechas o cambios de nomenclaturas.
- El Núcleo de Supervisión local (NSL) se ha caracterizado como instrumento de comunicación entre la Unidad Gestora del Programa y la sociedad civil. Entre tanto, en algunas ocasiones, una vez que los NSL tenían sus miembros elegidos por el ayuntamiento, por un lado se encontraban vulnerables a los cambios en el gobierno, incluso llegando a ser alejados del proceso, por otro también podrían contribuir a dificultar el enfoque ascendente, por su baja representatividad de la comunidad.
- El Consejo Director del Programa (CODIPRO), que debería actuar como órgano deliberativo superior de la Unidad Gestora del Promata, se dedicó más a la burocracia, contribuyendo así a la desarticulación entre los representantes del estado, de la sociedad (comunidad y empresas) y de los poderes públicos municipales.
- Pese a que el Promata previera una red para la recogida y difusión de información para asesorar los planes de inversión municipal y otras acciones del programa, por medio de un sistema de información para apoyar los planes de negocios, no se identificó en la aplicación del programa, ni tampoco en su evaluación final, y no hay ninguna evidencia de que esas acciones hayan sido puestas en práctica. Tanto que la ausencia de planes de negocios para subsidiar los proyectos subvencionados es un punto negativo en el territorio.

## CAPÍTULO 7. ESTUDIO COMPARADO: LEADER Y PROMATA — LICIONES PARA LA ELABORACIÓN DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

*O jogo não acabou, não acaba nunca – continua em outro plano, em outro paradigma, em outro espaço-tempo. Não há porque deixar-se deprimir com as novas regras da sociedade de controle e da “nova economia”; talvez seja melhor descobrir como, no jogo infinito, elas podem ser desreguladas.*

Laymert Garcia, 2006

### 7.1 Introducción

Hay que destacar, luego al principio, que en la evaluación final del Promata (BID, 2010) se ponen de relieve las buenas prácticas existentes a nivel internacional, entre las cuales se puede utilizar como referencia las iniciativas Leader de la Unión Europea. También Favareto destaca que Leader es “aínda hoje a principal referêncía de programa territorial de desenvolvimento rural”<sup>158</sup>.

El objetivo general de este estudio es arrojar luz sobre la planificación de nuevas Estrategias de Desarrollo Local (EDL) que se practican en la Unión Europea y Brasil. La metodología elegida para este fin ha sido análisis comparativo en los territorios de estudio<sup>159</sup>, centrándose en la aplicación de los aspectos esenciales de la metodología Leader, para la identificación de sus debilidades y fortalezas, y en el entorno donde se aplican Leader y Promata, para la identificación de las oportunidades y amenazas a la planificación de otras estrategias de desarrollo local, a la luz de la experiencia de Leader.

---

<sup>158</sup> Favareto *et al.* (2010), p. 18.

<sup>159</sup> El análisis comparativo de la aplicación del Leader (Unión Europea) y el Promata (Brasil), ha sido aplicado en los territorios de España (Andalucía) y Portugal (Trás-os-Montes, Algarve y Alentejo), y en el Territorio 10 del Promata en Brasil (Pernambuco).

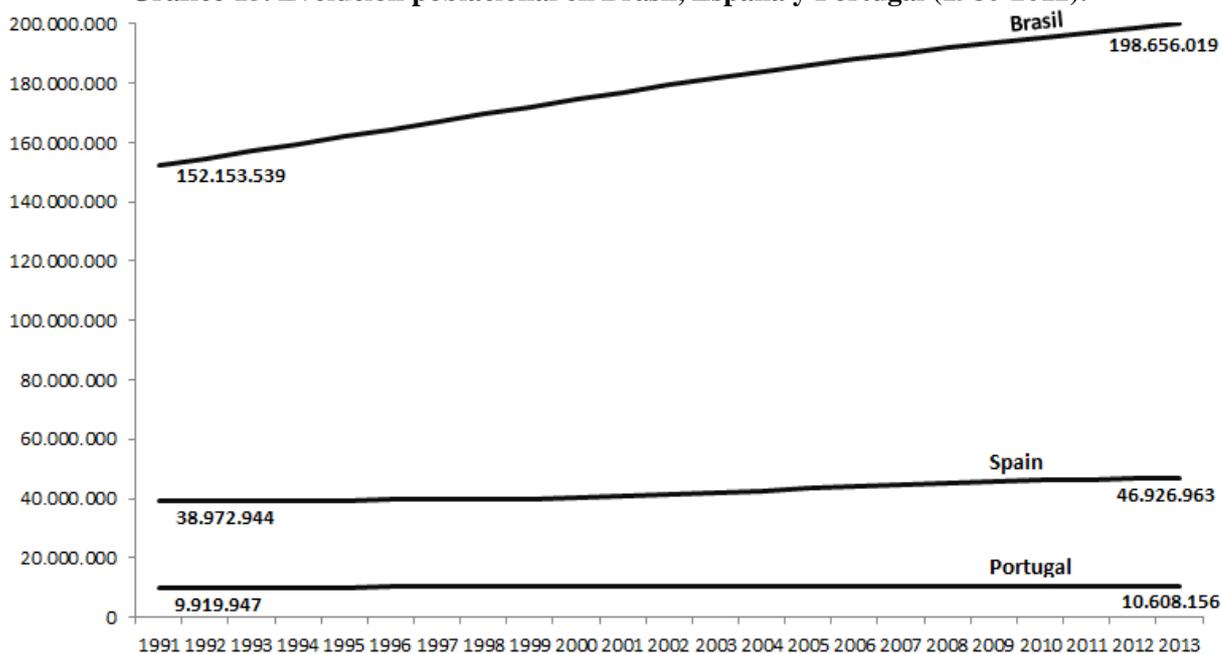
Sin duda, España, Portugal y Brasil presentan diferencias nacionales que impactan en la manera como se organiza y se percibe el desarrollo. Para una mejor comprensión del contexto demográfico y socioeconómico de los tres países se presentan en la tabla 21 algunos indicadores básicos.

Tabla 21. Indicadores demográficos y socioeconómicos de España, Portugal y Brasil.

<b>Año</b>	<b>Indicadores</b>	<b>España</b>	<b>Portugal</b>	<b>Brasil</b>
2012	Producto Interno Bruto (PPA en miles de millones de US\$ de 2011)	1.458,9	263,9	2.840,9
2012	PIB per cápita (PPA en US\$ de 2011)	31.198	25.096	14.301
2013	Población (millones)	46,9	10,6	200,4
2013	Índice de Desarrollo Humano	0,869	0,822	0,744
2013	Índice de Desigualdad de Género	0,10	0,12	0,44
2012	Tasa de alfabetización (% de 15 años y mayores)	97,7	95,4	90,4
2012	Tasa de empleo (% de 25 años y mayores)	47,9	55,5	68,4
2013	Esperanza de vida al nacer (años)	82,1	79,9	73,9
2012	Esperanza de vida a los 60 años	24,8	23,2	21,8

Fuentes: PNUD (2014).

La evolución de la población de Brasil, en comparación con España y Portugal, está presentada en el gráfico 15, donde se observa un crecimiento, en relación a los dos países de la Unión Europea. Sin embargo el PIB per cápita en España es más del doble que el PIB per cápita de Brasil, y el de Portugal es al menos un 75% más alto. Como resultado, Brasil tiene un menor Índice de Desarrollo Humano, con una menor tasa de alfabetización y menor esperanza de vida. Sobresale solo en una menor tasa de desempleo, lo que refleja la crisis económica en la Unión Europea en el momento del estudio.

**Gráfico 15. Evolución poblacional en Brasil, España y Portugal (1980-2012).**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNSD (2014).

## **7.2 Estudio Comparado del Leader y del Promata basado en el análisis DAFO: debilidades y fortalezas**

La tabla 22 presenta las debilidades y fortalezas del análisis DAFO identificadas en los temas internos relacionados con la aplicación de los enfoques Leader, que se analizan en 32 variables, elegidas para este estudio entre las que se destacaron en las evaluaciones finales de los dos programas, que se detallan a continuación.

Tabla 22. Análisis DAFO del Leader y el Promata: debilidades (D) y fortalezas (F) de la aplicación de los enfoques Leader en los dos programas.

ENFOQUE	VARIABLES ANALIZADAS	Leader	Promata
TERRITORIAL	Acciones formativas del capital humano	F	F
	Concentración de las acciones de desarrollo en núcleos territoriales específicos	D	D
	Criterios de delimitación territorial que favorecen la identificación y la colaboración entre territorios	F	D
	Impulso de los valores locales	F	F
	Respeto al principio de sostenibilidad	F	F
ASCENDENTE	Complejidad administrativa y burocracia	D	D
	Complementariedad entre los agentes locales	F	D
	Continuidad de la forma en que estaba llevando a cabo la EDL, en relación a las acciones del gobierno anterior	D	D
	La EDL superó la dicotomía entre las acciones ascendentes y las descendentes	F	D
PARTENARIADO Y GAL	Articulación social y organización de los actores locales	F	F
	Intervención mínima del gobierno	D	D
	Nivel de participación de la sociedad civil	F	F
INNOVACIÓN	La metodología de la EDL se ha trasladado a política general de desarrollo	F	F
	La innovación en las estrategias de desarrollo local	F	F
	Formación en nuevas tecnologías	F	F
INTEGRADO Y MULTISECTORIAL	Apoyo para los empresarios	F	D
	Adaptación a la capacidad económica y diversificación productiva previa del territorio rural	F	D
	Articulación de las estrategias de desarrollo con otras políticas y medidas de apoyo	F	D
	Implementación de la interacción y los aglutinamientos en los sectores económicos y culturales	F	D
	Integración transversal mediante un «tema de referencia» unificador o elemento aglutinante	F	D
	Percepción del impacto positivo de la EDL	F	F
RED, DINAMIZACIÓN Y COOPERACIÓN	Acciones de dinamización	F	D
	Capacidad de cooperar	F	D
	Cultura local para la asociación y cooperación en estrategias a nivel transnacional	D	D
	Mecanismos de cooperación verticales	F	D
	Redes de integración	F	D
GESTIÓN DE PROXIMIDAD	Distribución de las inversiones	D	D
	Efectos de la jerarquía y burocracia en la autonomía financiera	D	D
	Función fiscalizadora y de control	D	D

Fuente: Elaboración propia (2014).

## 7.2.1 Enfoque territorial

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elabora, en relación al enfoque territorial, consideraciones acerca de acciones formativas del capital humano, concentración de las acciones de desarrollo, criterios de delimitación territorial, impulso de los valores locales y respeto al principio de sostenibilidad.

### a) Acciones formativas del capital humano

Algunos grupos de acción local destacaron la viabilidad económica en términos de mejorar el entorno físico y social en general, o concentrarse en la mejora de la infraestructura y en la capacitación, principalmente para los jóvenes y las mujeres, de manera que se refuercen sus posibilidades de empleo (Metis GmbH, 2010).

Entre los efectos directos obtenidos por el Promata tiene relieve en el eje *Mejora de los servicios básicos* el fortalecimiento y capacitación de 1.632 organizaciones sociales de Zona da Mata, para actuar con legitimidad en las políticas públicas, 3.733 personas cualificadas, de las cuales 1.209 actuaron como miembros de 956 organizaciones sociales, que fueron entrenados en creación de asociaciones, fortalecimiento de los consejos municipales, desarrollo de proyectos y recaudación de fondos, y gestión financiera y contable para asociaciones. Cabe señalar que una parte del personal de contrato temporal que llegó a ser entrenado, se ha separado del gobierno con ocasión de los cambios en la gestión municipal (BID, 2011).

### b) Concentración de las acciones de desarrollo en núcleos territoriales específicos

Pese a que la mitad de la población rural (55,5%) de la Unión Europea está cubierta por los grupos de acción local Leader, y aun teniendo en cuenta la existencia de 264 grupos de acción local en España, con una población rural cubierta de 52,3%, y 53 grupos de acción local en Portugal, con una población rural cubierta de 67.2%, normalmente suele producirse una cierta concentración de iniciativas en los núcleos más prósperos y populosos, y un déficit de acciones en buena parte del territorio, lo que “implica una cierta desatención a los

asentamientos pequeños y, consecuentemente, el incremento de los desequilibrios internos”<sup>160</sup>.

El Promata, a su vez, ha concentrado sus acciones la mayoría de las veces en el Territorio 10. El BID puso de relieve la necesidad de descentralizar las actividades del Programa y dividir la inversión de manera más equitativa entre las Zonas da Mata Norte y Sul (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009; BID, 2011).

#### **d) Criterios de delimitación territorial que favorecen la identificación y la colaboración entre territorios**

En el territorio de aplicación del Leader, la delimitación de su extensión se produce no solo por la condición geográfica, sino también por los lazos sociales e históricos en los que el nuevo mapa de los territorios de desarrollo, en la Unión Europea, “tiene ya un sólido arraigo, habiéndose consolidado un cierto sentimiento identitario en la sociedad rural”<sup>161</sup>. En general, la aplicación de Leader ha consolidado un sentimiento identitario en la sociedad rural, por medio de un sólido arraigo territorial, pero también abierto a nuevas delimitaciones sustentadas por la iniciativa social (DGDSMR, 2012). De hecho, existe una percepción generalizada de que la acción del desarrollo ha tenido coherencia territorial, de manera que las acciones de desarrollo son “dirigidas a la potenciación de las pequeñas y medianas empresas, la valorización de productos agrarios y el turismo rural siempre han contado una buena acogida por parte de la población local” (DGDSMR, 2012, p.66<sup>162</sup>).

La diferencia que encontramos en la delimitación territorial se debe al hecho de que en Brasil esta delimitación sigue una estructura burocrática definida por el IBGE, que busca identificar las relaciones entre las ciudades brasileñas según el análisis de los flujos de bienes y servicios. Se puede observar que en el caso específico del Promata “estes territórios parecem não ter tido uma existência para além dos traçados cartográficos ou para além das referências da equipe do Promata”<sup>163</sup>. En efecto, para la aplicación del Programa, el territorio fue incrustado administrativamente como si lo único que importara fuera la cuestión burocrática para la

<sup>160</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), pp. 67 y 307.

<sup>161</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 43.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>163</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p.10.

distribución de la inversión y, por ende, se ignoró el carácter local y sus características endógenas. De tal manera que la división establecida nunca fue considerada en la planificación de la iniciativa, y mucho menos en su aplicación. De hecho, en el Promata la delimitación de los territorios

não demonstrou aderência nem com a base social nem com lógica de atuação dos subprogramas do Promata; as ações de diversificação econômica concentraram-se em produção agropecuária e beneficiamento<sup>164</sup>.

Es cierto que los actores de la Zona da Mata reconocen su pertenencia a la región, pero este sentimiento no se refiere a las acciones del Programa, una vez que

as unidades territoriais não constituíram a base do planejamento no âmbito do programa, e tampouco da execução das ações. (...) não foram identificados esforços no sentido de aproveitar as dinâmicas microregionais, ou de dar densidade aos territórios, em termos de articulação ou de cooperação entre os atores de cada território<sup>165</sup>.

Lo que conduce a problemas relacionados con el tamaño y la localización de las inversiones, estructuras de gestión operativa, el seguimiento y la supervisión, y la falta de una mejor comprensión de las relaciones socio-económicas en el área de intervención, con el resultado de pérdida de sinergias entre las acciones llevadas a cabo y la dinámica socioeconómica, que afecta de manera decisiva la realización de planes y proyectos (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009; BID, 2011).

#### **e) Impulso de los valores locales**

La aplicación del Leader promueve un uso más eficiente de los recursos endógenos mediante el fortalecimiento de los sistemas de valor agregado local y mediante la promoción de un espacio propicio para la aplicación de producción menos intensiva en recursos y productos en pequeña escala. La mayoría de los grupos de acción local promovieron proyectos compuestos por algún tipo de valor añadido a los bienes producidos en el país, a ejemplo del procesamiento de frutas, verduras y pescados de producción local; apoyo a la artesanía; promoción de pequeñas embarcaciones; y creación de red de comercialización, investigación y capacitación; así como también el desarrollo de marca para la comercialización de productos locales, recuperación de productos agrícolas tradicionales, creación de centros de divulgación, desarrollo y demostración del sector hortícola, promoción de productos agroalimentarios ecológicos y productos silvestres (Metis GmbH, 2010; DGDSMR, 2012).

<sup>164</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 29.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 111.

Para abordar el caso del Promata, hay que señalar en primer lugar que, en la Zona da Mata de Pernambuco, la atención se centró en la diversificación económica, para superar el dominio socio-económico de la industria azucarera. En efecto,

a Zona da Mata de Pernambuco se caracteriza por apresentar alta concentração da propriedade da terra e de renda, economia baseada na atividade monocultora da cana-de-açúcar de baixa produtividade, graves problemas entre os proprietários de engenhos e trabalhadores e como consequência dessas características é uma região que apresenta fortes desequilíbrios sociais e um quadro permanente de estagnação socioeconômica. Por outro lado, a condição psico-social do trabalhador da Zona da Mata o leva a achar que é muito difícil para ele mudar de trabalhador para dono de um negócio<sup>166</sup>.

Actualmente, los planes de diversificación económica en ejecución incluyen la piscicultura, la creación de redes de agronegocios, el plátano, la apicultura, el polo de los productos ecológicos y el ganado lechero. Otros proyectos se han implementado, como confección de trajes de baño, taller de autos, cachaça de producción artesanal, ruta de los molinos y el maracatu, yuca, achiote, taro, ricino, flores y artesanías (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

#### **f) Respeto al principio de sostenibilidad**

En el marco del Leader, el desarrollo rural comienza a concebirse como un proceso de revitalización equilibrado y auto sostenible del medio rural, basado en su potencial económico, social y medioambiental y en la promoción del equilibrio entre la competitividad del sector agroforestal y la sostenibilidad de los territorios rurales (IESE, 2011). Leader ha sido una herramienta importante para la diversificación y para el fomento de la sostenibilidad en el medio rural en consonancia con las conclusiones del Consejo Gotbeurg, ampliando la concienciación por la gestión medioambiental (Metis GmbH, 2010; DGDSMR, 2012).

En primer lugar hay que señalar que Pernambuco no fue incluido en el Cinturón de Mata Atlántica de Brasil, aunque se califique dentro de este bioma, lo que hace que este no sea incluido en el Subprograma de Unidades de Conservación y Manejo de Recursos Naturales del Programa Piloto para la Protección de las Florestas Tropicales de Brasil (PPG7), junto con las políticas y estrategias específicas para el uso sostenible de los recursos naturales, que se encuentran fuera de las áreas protegidas. Siendo así, las acciones ambientales en la Zona da Mata de Pernambuco se restringieron al ámbito del Promata (BID, Governo de Pernambuco y

---

<sup>166</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009), p. 01.

Promata, 2009). De hecho, a lo largo del Programa fueron ejecutadas acciones aisladas y desconectadas de formación desde la perspectiva de la sostenibilidad del medio ambiente, que no guardan relación con el desarrollo de una actividad específica, además de la escasez de recursos. Aun así, el Plan Director, los estudios de áreas críticas, así como otros planes elaborados en el eje *Gestión y protección del medio ambiente* representan avances importantes para la Zona da Mata (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009c).

### 7.2.2 Enfoque ascendente

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación del Leader y el Promata se elaboran, en relación al *enfoque ascendente*, consideraciones acerca de la complejidad administrativa y la burocracia, la complementariedad entre los agentes locales, la continuidad de las acciones en relación a los cambios de gobierno y la superación de la dicotomía entre las acciones ascendentes y las descendentes.

#### a) Complejidad administrativa y burocracia

Algunos de los problemas recurrentes en Leader han sido identificados en la burocracia, normas administrativas y procedimientos. Sin duda, la búsqueda de la autonomía y la toma de decisiones independiente están muy extendidas entre los grupos de acción local, pero esto no les garantiza una autonomía formal. La burocracia en exceso ha provocado que el equipo técnico esté constantemente sobrecargado, sin tiempo suficiente para llevar a cabo las tareas de comunicación y promoción del programa, y para participar en las redes y en proyectos de cooperación (Metis GmbH, 2010; DGDSMR, 2012; IESE, 2011). De hecho, en relación a Leader Plus se afirma que

apesar do know-how reconhecido dos GAL, há casos em que este novo figurino da abordagem Leader por alguma razão lhes parece ter retirado capacidade de decisão, levando-os a escudarem-se na ratificação de decisões por parte da Autoridade de Gestão, numa nítida dependência hierárquica, fechando-se numa abordagem que consideram mais complexa e burocrática, aumentando as dificuldades das suas estruturas técnicas para abraçarem novos projectos que lhes dêem uma outra autonomia financeira<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2011), p. 138.

Es cierto que se ha conseguido cierta flexibilidad y agilidad en la aplicación del Leader, y se ha llegado a

una aceptación de los modelos participativos y subsidiarios, lo que ha supuesto cambios en la forma en que las instituciones quieren participar. Esto ha posibilitado un acervo diferente en cuanto a: la reorganización de tareas, el valor a los elementos inmateriales, la cultura de convivencia y la complementariedad del control ‘no documental’.

Aun así, es preciso exigir una mayor simplificación en los procesos de control y seguimiento, llevados a cabo por las administraciones regionales (DGDSMR, 2012).

En el caso del Promata, su complejidad se debe, al menos en parte, por su organización institucional, dividida en cuatro niveles: deliberación superior, gestión ejecutiva, supervisión técnica sectorial y local de ejecución, y proveedores de servicios. Esta estructura no ha sido capaz de establecer una lógica de ejecución que asegure la continuidad entre la planificación participativa y la dirección del programa, como resultado de decisiones centralizadas y veces contradictorias (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). En relación con los proveedores de servicios, se observa incluso la mayor preocupación con el logro de metas a expensas de la calidad de los servicios (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). Del mismo modo, es posible identificar en la Unidad Gestora del Programa (UGP-Promata) un «satisfatório espírito de iniciativa, flexibilidade e profissionalismo na tomada de decisão para os problemas operacionais rotineiros»<sup>168</sup>.

#### **b) Complementariedad entre los agentes locales**

La complementariedad entre los actores locales, en la aplicación de Leader es evaluada positivamente. De hecho, “la creación de asociaciones públicas-privadas en un contexto de enfoque ascendente está generando un proceso de aprendizaje colectivo en el que se están explorando distintas soluciones para los territorios”<sup>169</sup>.

El Núcleo de Supervisión Local actuó como la principal herramienta de comunicación entre UGP-Promata y la sociedad civil en los distintos municipios. Sin embargo, eso no impidió que muchos de sus miembros llegasen a experimentar dificultades para acceder a información

---

<sup>168</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2010), p. 23.

<sup>169</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 146.

sobre los recursos disponibles y la inversión en las prioridades, incluso aquellas con las prioridades establecidas en el plan de inversión municipal, llegando en algunos casos a tener conocimiento de las obras ejecutadas por el Promata solo cuando ya estaban en marcha (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009). En este sentido, el BID (2011) señala que a pesar de que el PIM es un instrumento válido para promover la participación popular y para priorizar las inversiones, su proceso de elaboración debería haberse basado en la orientación directa del ejecutor del programa para permitir y habilitar la coherencia entre lo planeado por la comunidad y sus posibilidades de aplicación.

**c) Continuidad de la forma en que estaba llevando a cabo la EDL, en relación a las acciones del gobierno anterior**

Los cambios en los órganos de gobierno en general tuvieron un impacto negativo, tanto en Leader, como en el Promata, ya sea en relación con la continuidad de las acciones, o simplemente cambiando la forma de trabajo. Lo que lleva a una posible pérdida de eficacia en los órganos de decisión, por las incertidumbres generadas en determinadas regiones con los cambios en las estructuras de gestión o por la fase de regresión en las actuaciones públicas, a todos los niveles y especialmente en el local, derivada de la coyuntura depresiva. Además de que tales cambios suelen obligar a los equipos técnicos a intensificar su labor de asesoramiento e instrucción a los nuevos miembros de los órganos de decisión sobre el funcionamiento del programa (DGDSMR, 2012).

Específicamente en el Promata, en la Zona da Mata de Pernambuco, los cambios en la gestión local condujeron a una falta de alineamiento político de algunos municipios al gobierno del estado, o incluso a rivalidades políticas entre el alcalde de la época de la preparación del PIM y el alcalde que lo reemplazó, generando una discontinuidad de algunas acciones o cambios en las prioridades de inversión. De hecho, en términos de contexto político

o Programa atravessou dois períodos eleitorais e mudanças de governo do Estado em 2002/2003 e 2006/2007 e dos municípios da Zona da Mata em 2004/2005 e 2008/2009. Foram registrados alguns atrasos e mudanças ocorridas por ocasião de modificações nas equipes à frente do Governo do Estado que influenciaram o ritmo e as prioridades internas do Programa, bem como a relação com as prefeituras da região <sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011), p. 03.

En resumen, el condicionamiento del Promata a los contextos políticos locales llevó a un debilitamiento de la participación popular. Mientras que, por un lado, el núcleo de supervisión local del Promata tenía cierta estabilidad, por ser un órgano de la municipalidad, y poseer los empleados contratados, por otra parte, fueron muy condicionados a los poderes ejecutivos municipales, y por lo tanto vulnerables a sus cambios, ya que sus miembros eran nombrados por los alcaldes (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009). Aun así, el BID pone de relieve el gran interés y la continuidad del apoyo del gobierno del estado de Pernambuco, que habría mitigado los efectos negativos de estos cambios al afirmar que

a permanência do forte interesse do Governo ao longo dos oito anos de execução é evidenciada tanto no aporte oportuno e inequívoco dos recursos de contrapartida, inclusive o aporte de montantes em moeda local em 96% a mais da previsão original para compensar os efeitos cambiais negativos sobre o valor, em moeda local do financiamento, bem como pelo apoio e a cooperação direta e indireta de praticamente todas as secretarias e entidades públicas do Estado<sup>171</sup>.

Es necesario poner de manifiesto el efecto de la discontinuidad de las políticas públicas para el desarrollo regional, como por ejemplo ocurrió con el cierre de la Sudene. Algunos de los técnicos implicados llegaron a reportar historias personales de cómo tuvieron que hacer frente a los daños causados por la terminación abrupta de los proyectos de desarrollo que se estaban ejecutando en aquello tiempo en el estado de Pernambuco. Algunos técnicos tuvieron que financiar de su propio bolsillo el coste de visitar las áreas de intervención por última vez y reportar el incidente en persona a la comunidad. Este evento dio lugar a la frustración e incredulidad a algunas acciones que se estaban produciendo en distintos programas de desarrollo local.

#### **d) La EDL superó la dicotomía entre las acciones ascendentes y las descendentes**

En el caso de Leader, el enfoque ascendente se produce tanto a nivel local, a partir de la relación entre el grupo de acción local y la población, como en el contexto de la relación entre los niveles regionales y locales, y entre la administración nacional y regional. En el caso nivel europeo, en su relación con los estados miembros en el marco del Leader, el enfoque se ha aplicado principalmente desde arriba, pero también se implementa instrumentos ascendentes, vigentes en los procesos de consulta, negociación y acuerdos (DGDSMR, 2012).

---

<sup>171</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011), p. 16.

En Pernambuco, el enfoque aplicado desde el gobierno también ha sido prioritariamente de carácter descendente, en los aspectos regulatorios, mezclados con procesos ascendentes de consulta, negociación y acuerdos. El programa trajo algunos avances en sus acciones y generó cierta movilización local en torno a la elaboración de los planes de inversión municipal. Sin embargo, durante la ejecución del plan de inversión municipal (PIM) había una discontinuidad entre la participación en la planificación y la centralización en el momento de la toma de decisiones en el contexto de la dirección del programa (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b). Además, se hace constar que al final de la preparación del plan, en diciembre de 2003, la Comisión de Gestión Local (CGL) comenzó a desintegrarse y el Promata pasó a implementar el plan solo, haciendo caso omiso de las estructuras locales que se habían creado. Así que la estrategia, en vez de superarla, terminó profundizando la dicotomía entre las acciones ascendentes y descendentes, en la medida que dejó la elección de las demandas locales fueran definidas de forma excesivamente abierta y posteriormente fueran ejecutadas acciones con decisión centralizada (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010).

### **7.2.3 Partenariado y grupos de acción local**

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elaboran, en relación al partenariado y los grupos de acción local, consideraciones acerca de la articulación social y organización de los actores locales, la intervención del gobierno y el nivel de participación de la sociedad civil.

#### **a) Articulación social y organización de los actores locales**

En el desarrollo de este estudio, se enfrentan dificultades en la identificación de algunos actores de las ADL, como la distinción entre los miembros de la ADL y del GAL, el consejo de administración de ADL y la unidad de gestión de Leader, y el equipo técnico Leader y el gerente de la asociación, que a veces acumula este trabajo.

Aun así, los GAL han desempeñado una importante función en la articulación social, fomentando la participación de la población en el diseño e implementación de la estrategia de desarrollo (DGDSMR, 2012). Se ha promovido la creación de mesas sectoriales y comités consultivos, encuentros comarcales y foros de opinión, y reuniones con líderes, lo que acabó

dando lugar a un aumento consecuente en el capital social, y en la capacidad de replicar los conocimientos adquiridos. De hecho, *there was a clear link between the Leader approach and the enrichment of local social capital*<sup>172</sup>. Todavía, pese a que la metodología Leader ha sido trasladada a la política general de desarrollo, como su Eje 4, “en los gobiernos regionales, más allá de los responsables directos del desarrollo rural se detecta escasa receptividad al trabajo de los grupos de acción local y reducida voluntad de contar con ellos para la aplicación de políticas sectoriales en las zonas rurales”<sup>173</sup>.

Favareto, al referirse a las primeras lecciones del Leader, destaca que estas

demonstraram que a introdução do conceito de projeto territorial possibilita ir-se além da definição setorial, que o declínio pode ser revertido se a articulação territorial encontrar novos caminhos e que o enfoque territorial tem estimulado a criatividade e uso dos conhecimentos locais. Mas o sucesso ou insucesso desse intento é atribuído apenas à maneira como são combinadas as expectativas dos atores sociais. Há, portanto, um forte viés interacionista na estratégia preconizada, como se bastasse colocar os agentes em contato, criando espaços e formas de apoio a tal articulação. Daí seriam criadas oportunidades e ligações dinâmicas capazes de melhorar a performance do território. O projeto de desenvolvimento territorial surge como consequência do alinhamento de interesses<sup>174</sup>.

En el caso del Promata, no hay una constitución formal de un grupo de acción local para la aplicación de la ADL. Lo más cercano de este papel, es el núcleo de supervisión local (NSL), establecido en cada uno de los 43 municipios atendidos por el Programa. Pero el NSL no goza de autonomía y representación suficiente. Además, se necesita una mayor integración horizontal a través de las agencias y departamentos del gobierno, ya que actualmente cada instancia es articulada con una organización social diferente, lo que no garantiza una articulación sistemática, sino solo puntual. Aun así, pueden ser citadas como un ejemplo de éxito de la coordinación dentro del Promata las acciones con las secretarías estatales de Educación y de Salud. En general, las comisiones de gestión local (CGL), aunque institucionalmente sigan existiendo, sufrieron procesos de debilitamiento, generado a partir de un aislamiento promovido por la dirección del Promata (BID, 2011), por lo que la continuidad efectiva de CGL como foro para las acciones de seguimiento no podía sostenerse en muchos municipios de Zona da Mata.

---

<sup>172</sup> Metis GmbH (2010), p.18.

<sup>173</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 311.

<sup>174</sup> Favareto *et al.* (2010), p. 24.

### **b) Intervención mínima del gobierno**

Se percibe que a medida que ha avanzado el Leader ha disminuido la legitimación de los grupos de acción local, sea por desconocimiento de las implicaciones que tiene el método o por considerarlo como “un instrumento clientelista que se proyecta tanto en la imposición de unas determinadas delimitaciones territoriales como en el condicionamiento en la composición y funcionamiento de los grupos de acción local”<sup>175</sup>.

En relación con la aplicación del Promata, aunque algunos núcleos de supervisión local (NSL) aún no se han formalizado, los que ya están establecidos están directamente relacionados con el ayuntamiento, al que corresponden administrativamente, aunque técnicamente respondan a la unidad gestora del programa. El NSL se forma, preferentemente con un grupo mínimo de tres empleados municipales o por los técnicos contratados por la ciudad. Así que los alcaldes firmaron un contrato de adhesión, comprometiéndose a asumir las responsabilidades de movilización y sensibilización de los actores locales, el seguimiento de las poblaciones, y la coordinación regional. Aun así, el resultado es que los núcleos de supervisión local fueron muy limitados por las articulaciones políticas locales, y tenían una autonomía reducida en relación con las administraciones locales (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

### **c) Nivel de participación de la sociedad civil**

Se observa que el Leader I (1991-1994) contó con una fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y una amplia participación de la población en el proceso de desarrollo de las comarcas y en la búsqueda de soluciones a los problemas locales, que fueron fortalecidas en Leader II (1994-1999), hasta reconocerse como un “instrumento muy importante para la promoción del desarrollo rural en general y para el fomento de la acción local colectiva”<sup>176</sup>. Cerca de 60% de los grupos de acción local informaron de que no había muchas actividades dirigidas a las mujeres, aunque la mayoría de los restantes tuvieron éxito en la participación femenina, que en general tienden a ser participantes altamente activas. Alrededor de una cuarta parte de los proyectos dirigidos a las mujeres estaban en el sector de trabajo y generación de ingresos, y otra cuarta parte en la educación (Metis GmbH, 2010).

---

<sup>175</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), pp. 121-122.

<sup>176</sup> *Ibidem.* pp. 24 y 28-29.

En cuanto a la representatividad de la sociedad civil en la unidad de gestión del programa, esta no siempre se mantiene en Leader. Una identificación en la primera línea o desglose de los miembros de las instituciones asociadas no es suficiente para identificar si se mantiene el equilibrio entre las instituciones públicas y privadas, ya que algunas instituciones privadas a menudo tienen otras instituciones de carácter público-privado entre sus miembros.

Sin embargo, hay una falta de conexión entre la elaboración del plan de inversión municipal (PIM) – donde se privilegia la participación social – y la gestión y ejecución de este plan, llevando eventualmente a su descrédito y la caída de participación de la sociedad. Otra cuestión que vino a contribuir a la desmovilización social en torno del Promata fue su vínculo directo con el gobierno. No solo el núcleo de supervisión local, mantenido por los recursos propios del ayuntamiento, desarrolló una marcada dependencia de los intereses políticos, sino también otras instancias del programa se vieron afectadas por los cambios en la administración del gobierno (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b) recomienda ampliar el empoderamiento de los actores en el territorio del Promata, lo que conduce no solo a participar en la planificación y las consultas públicas, sino también a asumir la responsabilidad de la gestión de los proyectos. Para llegar a este nivel de empoderamiento, es necesario estimular la formación de actores colectivos, como asociaciones profesionales y asociaciones público-privadas, asegurando así que los actores que se encuentran fuera de la esfera pública tengan mayor poder de negociación y defensa de los intereses de la colectividad. Por otro lado, a pesar de lo indicado anteriormente, es imposible no reconocer la importancia del Promata en la movilización de las fuerzas locales, pues

há quase um consenso entre as pessoas envolvidas na execução do Promata, de beneficiários a gestores, de que a mobilização das forças sociais locais foi o ponto forte do programa, Em muitos lugares foi a primeira vez em que a população local teve a oportunidade de participar de processos que desenvolvem a definição em torno da aplicação de dinheiro público<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011), p.20.

## 7.2.4 Innovación

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elabora, en relación con la innovación, consideraciones acerca del traslado de la EDL a la política general de desarrollo, elementos innovadores identificados y la formación en nuevas tecnologías.

### a) La metodología de la EDL se ha trasladado a política general de desarrollo

El enfoque Leader se ha trasladado a la política general de desarrollo rural

incidiendo en medidas y acciones que son competencia de otros departamentos de la administración regional y estatal, gracias a la función aglutinadora de los grupos de acción local a partir de los mecanismos de participación que vienen promoviendo en el territorio<sup>178</sup>.

Después de su etapa piloto, Leader pasa de ser una iniciativa comunitaria a integrarse en los programas de desarrollo rural como Eje 4 – Leader. Entre las funciones principales del eje Leader se destacan la promoción del desarrollo local endógeno; el aumento de la capacidad organizativa a nivel de la gobernanza de las comunidades rurales y la lucha contra el declive que sigue existiendo en muchas zonas rurales, incentivando la innovación y la cooperación interterritorial o transnacional (DGDSMR, 2012).

Basándose en la experiencia del Promata, el gobierno del estado de Pernambuco comenzó la negociación de un nuevo modo de financiación del tipo Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), en el cual se aplica la experiencia adquirida en el Promata, y que incluirá, además de la Zona da Mata, las mesorregiones de Agreste y Sertão (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010).

### b) La innovación en las estrategias de desarrollo local

El Leader es identificado ampliamente como una innovación en los procesos de desarrollo y gobernanza local. El carácter innovador de los proyectos apoyados puede ocurrir mediante la combinación de las actividades existentes en nuevas formas o con la vinculación de las competencias locales a las fuentes externas de conocimiento y tecnología. En Leader hay muchos ejemplos de que las especificidades locales podrían convertirse en ventajas

---

<sup>178</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 109.

competitivas, aunque los efectos tangibles económicamente se reportaron más a menudo en la actuación de grupos de acción local con más experiencia, que operan desde Leader II o Leader I, y no tanto en los principiantes (Metis GmbH, 2010).

También el Promata es identificado como un programa innovador (BID, 2009; BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010). De hecho, los resultados preliminares de la investigación llevada a cabo en el proyecto piloto del programa indican que no existían modelos exitosos de peso de otros proyectos o programas en Brasil, para contribuir de manera significativa en el diseño de una estrategia viable para el Promata. También el PIM, al tener en cuenta las dinámicas sociales locales e incluir la participación de la comunidad en su preparación, puede ser considerado un elemento innovador. Para llegar a esta conclusión, el BID (2011) llama la atención de que es necesario tener en cuenta no solo toda la complejidad local, histórica y cultural, sino también otros proyectos desenvueltos en la región, que no han tenido éxito en el pasado.

### **c) Formación en nuevas tecnologías**

Se percibe la mejora de la formación de profesionales y jóvenes del medio rural en las nuevas tecnologías, lo que ofrece oportunidades al sector económico tradicional, con la creación de productos y servicios de base tecnológica (DGDSMR, 2012).

En el caso del Promata, en el Eje Mejora de los servicios básicos, compusieron las acciones para el Fortalecimiento de la gestión municipal 43 módulos integrados para la formación, consultoría, equipos y sistemas de información y servicios (BID, 2011).

## **7.2.5 Enfoque integrado y multisectorial**

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elabora, en relación al enfoque integrado y multisectorial, consideraciones acerca del apoyo a los empresarios, la adaptación a la capacidad económica y diversificación productiva, la articulación de la EDL con otras políticas y medidas de apoyo, la implementación de la interacción y los aglutinamientos en los sectores económicos y culturales, la integración transversal mediante un elemento aglutinante, y la percepción del impacto positivo de la EDL.

### a) Apoyo para los empresarios

Es posible identificar que los intercambios y la cooperación han difundido los programas de innovación y facilitado las transferencias tecnológicas. De tal manera que «los emprendedores saben que Leader tiene continuidad y que la innovación es una prioridad en su programación y en los objetivos a alcanzar, entendiendo que es una fortaleza»<sup>179</sup>. De hecho,

se ha avanzado en la consolidación del tejido empresarial a fin de contribuir a la creación de empleo, siendo destacable el papel de los grupos de acción local en el asesoramiento técnico a los empresarios de sus territorios. Los grupos han ofrecido asistencia técnica y colaboración directa a los promotores en todas las fases del proyecto, desde la generación del mismo hasta el seguimiento continuo una vez finalizada la inversión<sup>180</sup>.

Incluso hay evidencia en el territorio de acción de la EDL de la aparición de organizaciones derivadas (*spin-off*), donde se identifica la creación o fortalecimiento de asociaciones u organizaciones colectivas locales (Metis GmbH, 2010). El apoyo para los empresarios rurales a la creación y consolidación de la comunidad empresarial, conduce a un gran avance en términos de creación de empleo en las zonas rurales. Pero,

with regard to employment effects, even if it is not possible to have a comprehensive estimates of the numbers of jobs created and maintained in the whole Leader+ programme, (...) the fact that they operate in areas of underemployment make a prima facie case for the conclusion that both directly and indirectly Leader+ activities contributed to the creation and maintenance of employment in their respective areas<sup>181</sup>.

Por otro lado, es evidente que en algunas regiones las microempresas que recibieron financiamiento a través del Leader Plus llegaron a generar múltiples oportunidades de empleo en las zonas rurales. El hecho es que sin Leader estas empresas serían incapaces de obtener otras fuentes de financiación, y por lo tanto, tendrían que transferir sus actividades a los centros más urbanos (Metis GmbH, 2010).

En su eje *Apoyo a diversificación económica*, el Promata busca promover la creación de nuevas oportunidades para el desarrollo económico de la región, en actividades

---

<sup>179</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), pp. 313-314.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 21.

agroindustriales o no agrícolas (BID, 2011). En el primer grupo, se obtuvieron como efectos directos (para más resultados, véase ANEXO D):

- El desarrollo de dos planes de negocios, que ascendieron a aproximadamente 170 productores; el registro de los pequeños agricultores de los 43 municipios servidos por el programa; la implementación de tres núcleos articuladores, para atender a 10.000 familias; la realización de proyectos relacionados con la yuca, el ñame, el achiote y la agricultura orgánica, que sirven 4.121 familias.
- La realización de 29 proyectos para mejorar la calidad, la productividad y la competitividad de los productos agrícolas. Y la realización de proyectos de investigación, y la difusión de cultivos adaptados a Zona da Mata y resistente a las plagas.

En cuanto al apoyo a los microempresarios no agrícolas, se obtuvieron como efectos directos el fortalecimiento y desarrollo de micro-empresas y el espíritu empresarial, promovidos en los campos de la ropa, el calzado de cuero, la artesanía, el turismo, centros de automoción, transformación de productos agrícolas, industria de la cerámica y otras áreas. También se produjo la formación 1.832 microempresarios y comerciantes, la prestación de servicios de asesoramiento empresarial a 715 microempresarios, y la formación de 2.729 empleados de las instalaciones turísticas y mataderos de animales.

#### **b) Adaptación a la capacidad económica y diversificación productiva previa del territorio rural**

La aplicación del enfoque multisectorial de Leader ha expresado la adaptación a la capacidad económica y diversificación productiva previa del territorio rural y ha conseguido avances importantes en la identidad territorial, con acciones coordinadas en torno a criterios únicos territoriales de corte integral y multisectorial (DGDSMR, 2012).

Entre tanto, en la aplicación del Promata, la diversificación de las actividades económicas no fue precedida de un plan de negocios que incluyera estudios de etapas de preinversión de la adopción de tecnología o comercialización. El modelo que llegó a ser utilizado, y que fue seleccionado por los operadores, se acerca más a un plan de acción (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009). Además, se observa que la temporalidad de las acciones no

obedeció necesariamente lo que estaba previsto en el PIM, por lo que los municipios en general no estaban preparados para recibir algunas de las medidas (BID, 2011).

### **c) Articulación de la EDL con otras políticas y medidas de apoyo**

Las intervenciones territoriales integradas indican que hay articulación de Leader con otras políticas y medidas de apoyo, a ejemplo de programas complementarios, financiados por fondos nacionales, como es el caso del Proder en España, o incluso con actividades propias y tradicionales de la administración local (DGDSMR, 2012).

Existe un consenso general en cuanto a que la articulación en el Promata era frágil, lo que conduce a una superposición de esfuerzos en muchos contextos. Tanto es así que para reducir el problema, fueron creadas en el estado de Pernambuco las secretarías especiales de Articulación Social y de Articulación Regional, con el objetivo de estimular el control social de sus acciones y la regionalización (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010; BID, 2011). Los resultados mostraron una

falta de articulação entre as esferas de governo e a ausência de intervenções de caráter territorial, o que denota que tanto o modelo de gestão integrada proposto quanto a emergência de estratégias territoriais ainda não imprimem suas marcas na gestão do estado<sup>182</sup>.

### **d) Implementación de la interacción y los aglutinamientos en los sectores económicos y culturales**

Leader ha logrado implementar la interacción y los aglutinamientos en sectores tales como turismo, recursos naturales y culturales y producciones locales (DGDSMR, 2012). De hecho, el enfoque integrado y multisectorial

logra la interacción en algunos sectores como el turismo, los productos locales y los recursos naturales, facilita la adaptación a la capacidad económica y diversificación y provoca la aparición de nuevas oportunidades e importantes avances en la identidad territorial<sup>183</sup>.

Lo que se identifica en el Promata es una discontinuidad de las acciones en la artesanía, actividades culturales, el turismo, la diversificación de cultivos, y las cuestiones ambientales. De hecho, hay una baja utilización de la diversidad cultural en la ciudad de Aliança, y la ausencia de acciones más concretas para la reforestación del bosque, especialmente con el fin de mitigar la sedimentación en los ríos. Lo mismo ocurre en Buenos Aires, sobre todo si se

---

<sup>182</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 09.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 334.

pone de relieve la ausencia de un mercado local para la venta de artesanías, y el débil desempeño de los operadores de negocios (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

El Promata invirtió en la protección del medio ambiente un 4,3% de los activos totales. En el área ambiental se observa que las acciones se han perdido en el tiempo, no ha habido una continuidad, con el agravante de que la parte ambiental del Promata debe ser transversal a todos los ejes, fue contratada solo al final del Programa, cuando ya no pudo superar las limitaciones presupuestarias. Fue posible actualizar y mejorar los datos, poniendo de relieve los problemas de disponibilidad de agua, la Mata Atlántica remanente, la disposición inadecuada de residuos y el tratamiento sanitario. Aun así, las medidas aplicadas en el período se limitaron a reanudar las acciones del medio ambiente, en especial las relacionadas con el desarrollo de planes de gestión integrada de desechos sólidos y actividades de educación ambiental (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010).

#### **e) Integración transversal mediante un «tema de referencia» unificador o elemento aglutinante**

Se percibe un intento de la mayoría de las autoridades de Leader y los actores locales para mantener el alcance temático de las EDL lo más amplio posible, tanto que “mejorar la calidad de la vida” fue el tema unificador o elemento aglutinante más elegido por los grupos de acción local.

Sin embargo, también se observa que en algunas áreas falta el enfoque estratégico y se observa cierta vaguedad en las estrategias de desarrollo local, por la ausencia de un elemento que promueva esta integración transversal (Metis GmbH, 2010). Pero se puede decir que se produjo «la puesta en marcha de un proceso de reflexión continua desde la base, que propició el descubrimiento de nuevas oportunidades de desarrollo» (DGDSMR, 2012, p. 110<sup>184</sup>). Es a partir de Leader II cuando se han conseguido resultados en la integración transversal mediante un tema de referencia, unificador y representativo, que ha hecho emerger los vínculos y sinergias, y ha servido de argamasa a los elementos de actuación. En relación con los aspectos aglutinantes, las estrategias de desarrollo estuvieron centradas en los recursos naturales y culturales, la valoración de productos locales, la calidad de vida y la utilización de las TICs, entre otros (DGDSMR, 2012).

---

<sup>184</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 110.

Pese a que el informe final de evaluación del Promata llega a poner de relieve la tradición de caña de azúcar y la presencia de agua como dos elementos que conducen a la unidad de la Zona da Mata, no fueron identificados en Brasil elementos aglutinantes que aprovecharan las dinámicas micro-regionales o que dieran densidad a los territorios en términos de coordinación o cooperación entre los actores de cada territorio (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b), como tampoco se encontraron temas fuertes en los planes de inversión municipal. Lo que se ve son acciones aisladas en búsqueda de la reducción de la pobreza, o para agregar valor al patrimonio cultural e histórico, o el desarrollo de la artesanía.

#### **f) Percepción del impacto positivo de la EDL**

Grupos de acción local con larga experiencia como es el caso de los de España, y para los que los efectos principalmente del Leader II han sido muy innovadores y positivos, no llegaron a presentar evaluaciones tan positivas de las actividades y los impactos del Leader Plus. Lo mismo ha pasado en grupos de acción local incrustados en territorios más desarrollados, donde las acciones de Leader tuvieron una menor importancia. Pero sin duda, hay la percepción de la población de que “there is evidence that Leader+ programmes have had success in promoting economic activity, protecting the environment and creating ‘social’ capital in the form of willingness and capacity of local people to cooperate”<sup>185</sup>.

En el caso del Promata, incluso con la percepción de que había un hueco entre los objetivos para los que se propone y su puesta en práctica, hay un relativo consenso sobre la importancia de esto en el contexto de la política pública para la Zona da Mata, y la valoración de la participación y el alcance de la movilización de la sociedad civil, especialmente en relación con la elaboración de los Planes de Inversión Municipal (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b).

De hecho, por los efectos directos obtenidos por el Promata medidos en junio de 2010<sup>186</sup>, el 72% estaban más satisfechos con la calidad de la gestión municipal que en junio de 2002, el 88% estaban más satisfechos con la calidad del servicio en la educación en relación a

<sup>185</sup> Metis GmbH (2010), p. 118.

<sup>186</sup> Entre noviembre de 2007 y marzo de 2008, el FAURGS-NTCONSULT Consorcio celebró una investigación para evaluar la percepción y el nivel de satisfacción de los residentes en los municipios en el ámbito del Promata, en relación con un conjunto de indicadores de rendimientos definidos en el Marco Lógico. Utilizando una escala de valores Thurston, la encuesta se realizó sobre una muestra aleatoria de 7.858 habitantes de los 43 municipios de la Zona da Mata. La selección de los residentes a ser entrevistados fue hecha a partir de una lista de los hogares registrados atendidos por Compañía Eléctrica de Pernambuco (CELPE). En cada uno de los 43 distritos entre 159 y 170 sujetos fueron incluidos en la muestra de los encuestados.

situación inicial, el 86% estaban más satisfechos con la calidad de la atención en el cuidado de la salud, el 84% estaban más satisfechos con los mataderos y ferias, el 32% estaban más satisfechos con los servicios de saneamiento, y el 66% estaban satisfechos con los servicios en los caminos vecinales (BID, 2011).

### **7.2.6 Red, dinamización y cooperación**

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elaboran, en relación a la puesta en red, dinamización y cooperación, consideraciones acerca de las acciones de dinamización, la capacidad de cooperar, la cultura local para la asociación y cooperación en estrategias a nivel transnacional, los mecanismos de cooperación verticales y las redes de integración.

#### **a) Acciones de dinamización**

El enfoque Leader ha fomentado el sentido de la identidad local, especialmente en los grupos de acción local principiantes, en comparación con los más experimentados, que tienden más a dirigir su enfoque a los resultados económicos (Metis, GmbH, 2010). Además del sentido de pertenencia y vinculación al territorio, las acciones de dinamización son practicadas como “factor de movilización, percepción, aprendizaje, evaluación y satisfacción, que promueva en la población el abandono de posturas pasivas y conformistas y la adopción de actitudes de compromiso y acción”<sup>187</sup>.

Pese a tener, en general, una percepción positiva de las acciones de dinamización, es cierto que hubo una menor vitalidad y entusiasmo, en relación a los niveles del comienzo de la aplicación de la EDL (DGDSMR, 2012). Los grupos de acción local y especialmente las juntas directivas deben mejorar su preparación, una vez que la dinamización del territorio no consiste apenas en la “sensibilización de la población y en la promoción de proyectos, sino que debe avanzar o crear un auténtico capital social que haga de su comarca un territorio inteligente”<sup>188</sup>. Además, la componente de gestión administrativa no puede concurrir con la componente de animación y dinamización socioeconómica, transformando los grupos de acción local en oficinas de gestión de ayudas (DGDSMR, 2012). De todos modos, es posible

---

<sup>187</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 06.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 74.

identificar un incremento del sentido de pertenencia y vinculación al territorio, y un arraigado sentimiento de ayuda mutua en los núcleos rurales, en contraste con el predominio de actitudes individuales y el clientelismo político vinculado al movimiento asociativo, bien como la falta de articulación del liderazgo social o como un liderazgo excesivamente localista (DGDSMR, 2012).

No se percibe en la estructura del Promata una instancia que tenga el objetivo de promocionar la dinamización de los actores locales. Lo que hay es el núcleo de supervisión local, cuya formación es un requisito previo para la participación de los municipios. Los alcaldes firmaron una adhesión comprometiéndose a asumir la responsabilidad como la movilización y sensibilización de los actores locales, la supervisión de acción como la administración local y la condición de la articulación regional (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009a). Además, las acciones de diversificación de la economía pueden llevar a la movilización de la población, ya que tienen un papel muy importante en la estimulación de eventos turísticos y culturales que son muy ricos en la región.

#### **b) Capacidad de cooperar**

España, Portugal y Brasil, cada uno en su tiempo, sufrieron bajo la dictadura y el autoritarismo político, que en efecto lleva a una reducción en la participación de su pueblo en la vida colectiva, y la difusión de una cultura de la desconfianza; lo que conduce a la necesidad de un largo período de maduración de la sociedad para que vuelva a promocionar la organización colectiva.

En efecto, el enfoque ascendente contribuye a profundizar la democracia, pero esto no ocurre, si “la promoción del desarrollo rural no tiene un componente educativo para favorecer y organizar instrumentos de participación”<sup>189</sup>. La capacidad de cooperar y la habilidad colectiva de traducir una visión compartida en proyectos reales, ha reforzado la identidad local y ha ayudado a crear redes rurales duraderas que posibilitarían la cooperación en el futuro. Además, un claro beneficio fue que aquellos que estuvieron involucrados con los proyectos de cooperación interterritorial, también eran más propensos a tener fuentes alternativas de financiación para las actividades de los grupos de acción local (Metis GmbH, 2010). Cabe señalar que “España es uno de los estados miembros más activos y eficaces en la aplicación

---

<sup>189</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 70.

de la fórmula Leader, en general, y en la línea de cooperación, en particular”<sup>190</sup>. Pero, pese a una posible evaluación positiva, los proyectos de cooperación tuvieron que hacer frente a una burocracia que volvía el proceso demasiado lento o demasiado inflexible. Además, a veces había una urgencia de desarrollar proyectos de cooperación, sin haber dado el tiempo necesario para su maduración (Metis GmbH, 2010).

Así como en la dinamización, no se percibe en la estructura del Promata una instancia que tenga el objetivo de promocionar las acciones de cooperación. En realidad, lo que aparece en las relaciones interinstitucionales, entre el Gobierno, las ONGs y el sector privado es una baja motivación de algunos alcaldes en el inicio del programa a la hora de firmar el acuerdo de cooperación técnica entre la municipalidad y Promata (BID, 2011).

### **c) Cultura local para la asociación y cooperación en estrategias a nivel transnacional**

En Leader, los beneficios de la cooperación transnacional fueron a través de ideas alternativas como fuente de inspiración para el desarrollo rural o para mejorar su alcance con los actores locales (Metis GmbH, 2010). Sin duda, pese a que el Leader ha permitido a muchas zonas rurales acometer acciones innovadoras y establecer proyectos comunes de cooperación con otras zonas rurales nacionales y transnacionales, se observa una carencia de cultura local para la asociación y la cooperación (DGDSMR, 2012). De hecho, hay dificultades que se enfrentan, especialmente en los aspectos de cooperación transnacional, que revelan la existencia de

factores quase endêmicos como limitações nas competências técnicas das equipas dos GAL para a articulação e partilha, sobretudo internacional, a que se juntam actualmente as actuais exigências burocráticas que tornam mais difícil a articulação com os procedimentos de cooperação<sup>191</sup>.

Sin embargo, en el Promata “não foram identificados esforços no sentido de aproveitar as dinâmicas microregionais, ou de dar densidade aos territórios, em termos de articulação ou de cooperação entre os atores de cada território”<sup>192</sup>. De hecho, aunque el Promata tenga desarrollado diversas iniciativas para el fortalecimiento del capital social, en especial para la formalización de las asociaciones, se registra que cuestiones históricas y culturales dificultan el asociacionismo en la Zona da Mata de Pernambuco (BID, 2011).

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>191</sup> Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2011), p. 137.

<sup>192</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009b), p. 11.

#### **d) Mecanismos de cooperación verticales**

La actuación de los grupos de acción local, por medio de la aplicación de un enfoque ascendente, ha desempeñado una importante función en la articulación social, fomentando la participación de la población. Además,

tanto la naturaleza privada de los grupos de acción local, con una composición mixta de agentes públicos y privados, con su alta representatividad territorial, ha contribuido a democratizar y descentralizar el proceso de desarrollo en las zonas rurales, produciéndose una cadena de decisiones y propuestas que emergen desde la base<sup>193</sup>.

En el caso del Promata es menos sencillo identificar los mecanismos de cooperación vertical que permean el partenariado. Quizás porque sus subprogramas o ejes tengan seguido caminos paralelos, con poca coordinación entre ellos, y entre los equipos del programa. Resultando en una superposición de acciones, que dificultó la comunicación entre los actores locales, y condujo a una baja complementariedad entre las acciones (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b).

#### **e) Redes de integración**

Los grupos de acción local recurrieron a las redes nacionales para proporcionar información sobre sus actividades, en un claro vínculo entre el Leader y las redes en torno a temas y actividades comunes; mientras que el observatorio Leader fue más utilizado para la búsqueda de socios de fuera del país. Todavía, una minoría significativa de los grupos de acción local hizo poco o ningún uso de los dos grupos (Metis GmbH, 2010). Sin embargo, la cooperación ha ayudado a crear redes rurales duraderas que posibilitarían la cooperación en el futuro. Como puntos positivos es posible identificar que las redes y los grupos cuentan con una dilatada experiencia a la hora de tejer una red de relaciones adquiridas a lo largo de los diferentes períodos de programación; se ha conseguido la difusión de experiencias y buenas prácticas, gracias a la vitalidad de la integración en red. En España, por ejemplo, existe una importante trama de redes asociativas, autonómicas y nacionales, que se ha mostrado extremadamente útil para los grupos de acción local en su representación e interlocución (DGDSMR, 2012).

No hay en las evaluaciones finales del Promata registro de la actuación de redes de integración. Aunque el programa posea una red de recogida y difusión de informaciones para

---

<sup>193</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 103.

asesorar a los planes de inversión municipal, y un sistema de información específico para apoyar los planes de negocios en las iniciativas de diversificación económica. Otros instrumentos también estarían disponibles para este fin en Brasil, a ejemplo del proyecto “Cooperar em português” – desarrollado en conjunto con Portugal –, y de la Articulación de Entidades en la Zona da Mata de Pernambuco (AEZM/PE).

### 7.2.7 Gestión de proximidad

Para el análisis de las debilidades y fortalezas presentadas en la aplicación de Leader y Promata se elaboran, en relación a la *gestión de proximidad*, consideraciones acerca de la distribución de las inversiones, los efectos de la jerarquía y burocracia en la autonomía financiera y la función fiscalizadora y de control.

#### a) Distribución de las inversiones

En general, se apunta a que la gestión de las finanzas en Leader, como parte de su estrategia y su inclusión en los acuerdos contractuales establecidos entre los grupos de acción local y las asociaciones miembros han funcionado bien (Metis GmbH, 2010). Sin embargo, se observa una mayor autonomía fiscal de los grupos de acción local más desarrollados, mientras que las principales dificultades en relación al flujo de fondos parecen haber surgido en los países con adicional niveles de la administración, lo que a veces ha resultado en graves dificultades de liquidez y costos considerables para los grupos de acción local que obstaculizan su capacidad de actuar. De hecho, en España se observa un “escaso rigor en la gestión de los fondos públicos puestos a disposición de determinados, pocos, grupos”<sup>194</sup>.

En el caso del Promata, las acciones del programa se centran demasiado en el Territorio 10, a ejemplo de la infraestructura de saneamiento, que no tuvo consignación presupuestaria o financiera, para otros territorios (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010; BID, 2011). Un elemento que ha provocado un bloqueo en la aplicación del Promata es el hecho de que el BID requiere una contrapartida financiera, o una prueba de su capacidad para adquirir un préstamo en el mercado, pero esto no siempre es posible para el pequeño empresario en la Zona da Mata de Pernambuco; así que lo que sería un esfuerzo por promover el compromiso

---

<sup>194</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 309.

termina en algunos casos a fomentar la exclusión social en Brasil. Sin lugar a dudas, el PNUD señala que

sin reformas, la distribución del acceso a fondos seguirá siendo dispar entre los países y, de hecho, profundizará las actuales desigualdades. (...) Las consecuencias de lo expuesto son obvias: se requieren principios de equidad que guíen y estimulen los flujos financieros internacionales<sup>195</sup>.

### **b) Efectos de la jerarquía y burocracia en la autonomía financiera**

La complejidad administrativa creó en el ámbito de Leader, mucha burocracia y se perdió la flexibilidad y agilidad, incluso en el funcionamiento del sistema financiero (Metis GmbH, 2010). Hay una pérdida de capacidad de toma de decisiones de los grupos de acción local, que solo van a ratificar las decisiones de las autoridades de gestión, “numa nítida dependência hierárquica, fechando-se numa abordagem que consideram mais complexa e burocrática, aumentando as dificuldades das suas estruturas técnicas para abraçarem novos projectos que lhes dêem uma outra autonomia financeira”<sup>196</sup>.

Entre los aspectos positivos vinculados a la gestión y ejecución del Promata, se observa la existencia de flexibilidad en las negociaciones con el BID para la reorganización presupuestaria y financiera, así como la actividad de tiempo y la ejecución sobre la base de la realización de las acciones previstas (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2010).

### **c) Función fiscalizadora y de control**

La función fiscalizadora y de control de las administraciones territoriales en Leader no siempre atiende a los principios de economía y eficacia. De hecho, “la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal no contempla el desempeño de la función y del puesto de responsable administrativo y financiero fuera de la entidad local en la que está destinado el funcionario”<sup>197</sup>.

No se han previsto en el reglamento operativo del programa (Promata, 2004) y ni siquiera se encontraba en las condiciones de adhesión y participación de los núcleos de supervisión local cualquier instrumento que condicionase las inversiones en relación con el compromiso por parte de los ayuntamientos de que lo NSL fiscalizase activa y eficazmente, las medidas

<sup>195</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), pp. 13- 14.

<sup>196</sup> Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (2011), p. 138.

<sup>197</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), p. 316.

adoptadas por el Promata. El hecho de que los núcleos de supervisión local sean mantenidos por los recursos propios de la municipalidad dio lugar a una marcada dependencia de los intereses políticos de las administraciones municipales, lo que termina haciendo que sea más difícil de controlar y supervisar (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009a).

### 7.3 Estudio Comparado del Leader y del Promata basado en el análisis DAFO: oportunidades y amenazas

Sobre la base de los escenarios de Unión Europea y Brasil, y en particular, los casos de estudio, además de puntos de relieve en los Informes de desarrollo humano del PNUD, se presentan en la tabla 23, *las oportunidades y amenazas* del análisis DAFO para la ejecución nuevas Estrategias de Desarrollo Local, a la luz de la metodología Leader.

Tabla 23. Análisis DAFO del Leader y Promata: Oportunidades (O) y Amenazas (A) en Unión Europea y Brasil, para la planificación de otras Estrategias de Desarrollo Local, a la luz de la experiencia de Leader.

ASPECTOS ANALIZADOS	LEADER	PROMATA
Acceso de la población más carente al agua	O	O
Apertura y acceso a nuevos mercados	O	O
Cambio en la matriz energética por fuentes renovables	O	O
Cambios en la economía mundial	A	A
Cultura emprendedora	A	A
Demanda mundial y nacional por productos naturales y de base local	O	O
Despoblación y envejecimiento en el medio rural	A	A
Efectos ambientales de las actividades agrícolas y pecuarias	A	A
Equidad social y de género	O	A
Desarrollo Humano	O	A
Infraestructura de conexión y comunicación entre territorios	A	A
Movimiento turístico internacional y nacional	O	O
Territorio libre de conflictos por la posesión de la tierra	O	A

Fuente: Elaboración propia (2014).

Para el análisis de las oportunidades y amenazas presentadas en el entorno de la aplicación de Leader y Promata se elaboran a continuación consideraciones acerca de cuestiones de orden económico, como los cambios en la economía mundial, la apertura de nuevos mercados, los movimientos del turismo, y la demanda creciente por productos naturales y de base local y de la cultura emprendedora. También cuestiones ambientales, como las energías renovables y los efectos de las prácticas agrícolas y pecuarias, cuestiones relacionadas con la equidad, sea en relación al género o de carácter social, así como también la infraestructura de conexión y comunicación entre territorios, conflictos por la posesión de la tierra, la despoblación y el envejecimiento en el medio rural.

#### **a) Acceso de la población más carente al agua**

El PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano 2014, apunta que en relación al total de agua dulce extraída, expresado como porcentaje del total de recursos hídricos renovables, en el período estimado entre 2007 y 2011, España y Portugal llegaron a 29% y 12,3%, respectivamente; mientras que Brasil, no pasó de 0,7%. Además de la cuestión directa del suministro del agua y su acceso por la población más carente, se enfrenta a desafíos como las emisiones de dióxido de carbono y por ende, el calentamiento mundial y la sequía.

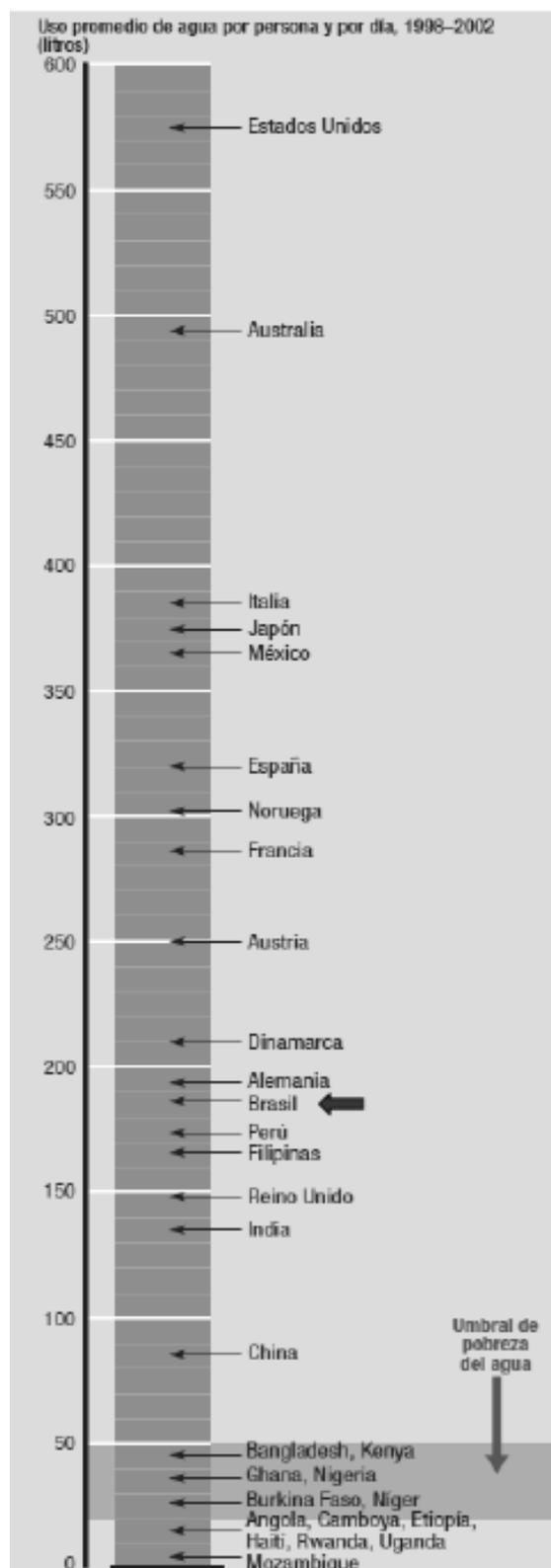
Para poner de relieve la desigualdad mundial en el acceso al agua, en el gráfico 16 se presenta el consumo mundial de agua en el promedio por persona y por día, entre los años de 1998 y 2002, que apunta como umbral de pobreza del agua, las poblaciones que tienen un consumo promedio de 50 litros por persona/día, entre las cuales se destacan muchos países de África y el Haití.

La cuestión del agua va aún más allá del agua potable. El PNUD destaca que “el agua limpia y el saneamiento se encuentran entre las medicinas preventivas más poderosas para reducir la mortalidad infantil”<sup>198</sup>. De hecho, entre los componentes del Índice de Desarrollo Humano destaca el número de *Muertes debidas al agua insalubre, la falta de saneamiento e higiene*, que presenta las muertes de niños menores de cinco años por diarrea atribuible a la mala calidad del agua, al saneamiento o a la higiene deficientes; en el año de 2004, 123 niños han muerto en Brasil, mientras que España y Portugal no han registrado ninguna muerte debidas al agua insalubre y el saneamiento no mejorado o a la falta de higiene (PNUD, 2014).

---

<sup>198</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), p.43.

Gráfico 16. Consumo mundial del agua  
(promedio por persona/ día).



Fuente: PNUD, 2006<sup>199</sup>

<sup>199</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Informe sobre*

En Brasil cerca de 92% de la población tiene acceso al agua potable, pero en la región noreste, que concentra 28% de la población del país, queda con solo 3% de su disponibilidad de agua. Buscando asegurar el suministro de agua para 12 millones de personas, en 390 ciudades del Agreste y del Sertão de los estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba y Río Grande do Norte, el gobierno de Brasil está implementando el proyecto de integración del Río San Francisco con las cuencas del noreste septentrional. Para el Instituto de Pesquisa “apesar de alguns impactos ambientais do projeto terem sido subestimados no EIA<sup>200</sup>, considera-se que os impactos decorrentes desse empreendimento não são de proporção capaz de inviabilizar o projeto pelo critério ambiental”. En Pernambuco, el mayor impacto será en la región semiárida. Pero aun así la Zona da Mata de Pernambuco tendrá efectos de este proyecto.

El gobierno de Brasil implementa el Programa Agua para Todos, que tiene como objetivo garantizar un amplio acceso al agua potable para las poblaciones rurales, a través del despliegue de cisternas para el almacenamiento de agua para el

*Desarrollo Humano 2006- Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua.*

<sup>200</sup> Estudios de impacto medioambiental (EIA).

consumo humano. La población beneficiaria recibe orientación sobre la gestión del agua, la mejora de su uso, lo que reduce la incidencia de enfermedades causadas por la falta de información, y el cuidado por el agua consumida. En el año de 2015, fueron construidos 781.847 tanques de almacenamiento de agua potable y 101.884 sistemas de almacenamiento de agua para la producción (MDS, 2015).

### **b) Apertura y acceso a nuevos mercados**

En la fase siguiente de la unión aduanera, en los procesos de integración de la Unión Europea, el mercado comunitario ha evidenciado

importantes ventajas derivadas del mercado interior que se han traducido en una disminución de costes como consecuencia de la supresión de barreras internas; se ha incrementado la cantidad, calidad y variedad de los productos y servicios ofertados y los mercados son más transparentes<sup>201</sup>.

Como oportunidades, se destaca en el territorio de Leader el acceso privilegiado al mercado de la Unión Europea, hecho posible por el reconocimiento de la calidad de la producción primaria y agroalimentaria, el crecimiento de las exportaciones y el mercado interno (IESE, 2011).

Para el caso de Brasil, el Mercado Común del Sur (Mercosur)<sup>202</sup>, que tiene como objetivo consolidar la integración política, económica y social entre los países que lo componen, fortalecer los vínculos entre los ciudadanos del bloque y contribuir a mejorar su calidad de vida, se presenta como una ventaja por el proceso de integración regional.

### **c) Cambio en la matriz energética por fuentes renovables**

Hay una tendencia de alteración de la matriz energética que lleva al aumento de la demanda mundial y nacional de fuentes renovables, incluyendo la biomasa, entre las que destaca el alcohol. En el espacio del Leader se observa un aprecio creciente de las energías renovables, a partir de biomasa y residuos sólidos provenientes de la ganadería (IESE, 2011).

El retorno del Programa de Incentivos para la Reanudación de la Producción de Etanol (Proálcool) puede representar una recuperación de las unidades productoras de la Zona da

---

<sup>201</sup> Fernández Navarrete, Donato (2007), p. 87.

<sup>202</sup> El Mercosur está integrado por Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia, además de tener como países asociados a Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Guyana (en proceso de adhesión) y Surinam (en proceso de ratificación).

Mata, llevando a la viabilidad de empresas, además de generar empleos agrícolas e industriales en la tradicional actividad del azúcar y de alcohol. Aunque, por otro lado, pueda representar amenazas para el futuro desarrollo del territorio, especialmente por la posibilidad de ampliación del área plantada de caña de azúcar, desincentivando la diversificación de la estructura productiva regional y, por ende, dejando de aprovechar como podría los beneficios generados por el Promata, con base en la diversificación económica.

#### **d) Cambios en la economía mundial**

El Gobierno de Pernambuco tuvo que ampliar los fondos de cofinanciación para el Promata en el 96% más que la previsión inicial, para compensar en moneda local los efectos negativos de la divisa, en relación con el dólar estadounidense en el monto de la financiación. La amplia variación en el tipo de cambio, en el período 2002-2009, afectó a la ejecución de algunas actividades del Promata, como las acciones previstas en los Planes de Inversión Municipal (BID, 2011).

El problema se ha agravado desde 2008, con el inicio de la crisis económica mundial, que también llegó a afectar a la Unión Europea, cuando se ponen en evidencia cuestiones como la sostenibilidad económica frágil de las zonas rurales, la abundancia de economía sumergida y la precariedad en el empleo (IESE, 2011; DGDSMR, 2012).

#### **e) Cultura emprendedora**

En la zona de intervención de Leader, se observa en algunos territorios una apatía derivada de una arraigada cultura de la subvención, “que se traduce en la perpetuación de la cultura del subsidio y de actitudes resignadas y conformistas”<sup>203</sup>. Hespanha (Hespanha *et al.* 2008) hace hincapié en que el discurso de apoyo a las *pymes* es muy reciente, siendo fundamental la presencia de una atmosfera política, económica y social, vital para el fortalecimiento de una cultura emprendedora. Para Hespanha, repensar las políticas públicas en Portugal significa repensar la totalidad del territorio nacional, en su estrecha relación con el espacio local. Teniéndose en cuenta que en este espacio están actuando en contra de las pérdidas demográficas, sociales, económicas e institucionales, organizaciones de productores, asociaciones de desarrollo local, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS),

---

<sup>203</sup> Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), pp. 308 y 318.

organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones de solidaridad y otras organizaciones de la sociedad civil y/o religioso.

El Promata, entre 2002 y 2010, en su eje *Diversificación económica*, a través de medidas de apoyo a los microempresarios no agrícolas, hizo acciones para el fortalecimiento y desarrollo de las microempresas (BID, 2011). Por otro lado, a pesar de los incentivos para los microempresarios, no se puede decir que en la Zona da Mata exista una verdadera cultura emprendedora. Puesto que en general las personas están desprovistas de un empoderamiento, lo que implicaría la capacidad de organización, con mayor poder de negociación y una mayor capacidad de gestión, incluyendo la formación de actores colectivos, como por ejemplo, consorcios, asociaciones público-privadas, y asociaciones entre diferentes entidades de la sociedad civil (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009b).

#### **f) Demanda mundial y nacional por productos naturales y de base local**

El Leader ha contribuido a una valorización de los recursos locales en las zonas rurales, ya sean materiales o inmateriales, humanos o físicos, con el fin de obtener así ventajas comparativas naturales para satisfacer la creciente demanda de productos y servicios de calidad, vinculados al territorio, y de aprovechar las oportunidades creadas por una apreciación de la población urbana de la característica de la tradición y la autenticidad asociada a los productos rurales, así como el reconocimiento del valor socio-económico del medio ambiente, debido a su importancia en la composición del paisaje, y el equilibrio de los territorios rurales (DGDSMR, 2012; IESE, 2011). Un 27% de los grupos de acción local trabajó como tema aglutinante los recursos naturales del medio ambiente y las estructuras históricas para mejorar la calidad de vida y el desarrollo del turismo sostenible; mientras que un 21% tuvo como tema aglutinante la valorización de los productos locales, incluso con la denominación de origen, que les permita una mejor diferenciación (Metis GmbH, 2010).

Se constata en el mundo una rápida expansión de la demanda de productos naturales y orgánicos, y de marca identificada con los valores ambientales y sociales, abriendo grandes nichos de mercado para las regiones tropicales, incluyendo en ese proceso los productores familiares competitivos, entre los que destacamos en la Zona da Mata los productos derivados de la caña de azúcar, como la melaza, el azúcar moreno y el aguardiente (Promata, 2006).

En esta línea, el Promata sirvió para fomentar el negocio no agrícola a través de los proyectos: calzado, ropa, red de la agroindustria, la artesanía, y las fábricas azucareras y el maracatu. Para ellos, el Programa desarrolló actividades de capacitación, creación de marcas propias, y la instalación de central de ventas. Destacaron los resultados en el marco del proyecto de red de agronegocios en la ciudad de Palmares, las unidades de pulpa de fruta, y los fabricantes de agroproductos de la caña de azúcar, que son parte de la cooperativa de pequeños productores, en las que los agronegocios de la caña de azúcar tienen la particularidad de contar con la participación de productores de tierras de la reforma agraria y generan productos orgánicos (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009).

**g) Efectos ambientales de prácticas decurrentes de las actividades agrícolas y pecuarias**

Entre los efectos ambientales de las prácticas de la agricultura y la ganadería, se observa en la zona Leader la existencia de sistemas extensivos y agroforestales, con el potencial de secuestro de carbono, y un creciente reconocimiento del papel multifuncional de los bosques, con el consiguiente interés de los agentes en la inversión forestal y la expansión del potencial de los servicios ambientales, incluyendo la biodiversidad en la agricultura y la silvicultura, como factor de generación de competitividad, crecimiento y creación de empleo. Por otra parte, destacamos las malas prácticas que conducen a la variabilidad climática, con ocurrencia cíclica de los fenómenos extremos como la sequía, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, la degradación y fragmentación de los hábitats forestales, el riesgo de la desertificación y la degradación física del suelo, el alto riesgo de incendios forestales, en particular en Portugal, y los riesgos asociados a condiciones climáticas irregulares (IESE, 2011).

El monocultivo intensivo y extensivo de la caña de azúcar y la ganadería, vinculado al uso de tecnologías inapropiadas, contribuyen en gran medida a la devastación de la Mata Atlántica y sus ecosistemas asociados, lo que compromete significativamente la biodiversidad local, y culmina en la extinción de numerosas especies, tanto de animales y plantas, bien como con la degradación y erosión del suelo (Promata, 2002a; Promata, 2002b; Promata, 2002c; Promata, 2002d; Promata, 2002e). Destacamos aún la degradación del medio ambiente, debido a la contaminación del agua y del aire por la quema de la paja de caña de azúcar, que pese su prohibición en algunos estados de Brasil por el daño al medio ambiente, sigue siendo una práctica utilizada con el fin de facilitar las operaciones de recolección, que consiste en poner

fuego en los campos de caña para promover la limpieza de las hojas verdes, que son considerados como materia prima desechable (Promata, 2002c).

Hace falta poner de relieve que el principal factor de degradación de las zonas de Mata Atlántica es la deforestación por la tala ilegal, con fines económicos, y para la expansión del cultivo de caña de azúcar. Además, los recursos hídricos se ven afectados por la contaminación, principalmente debido a los desalojos de las aguas residuales domésticas, los residuos no tratados de las áreas urbanas y el uso inadecuado de fertilizantes y pesticidas en el campo. Además, no existe un tratamiento adecuado o incluso la eliminación adecuada de residuos sólidos generados en los municipios, que conduce a la instalación de vertederos de basuras, ampliando la degradación ambiental (Promata, 2002b; Promata, 2002d).

#### **h) Equidad social y de género**

El Informe sobre Desarrollo Humano 2010 introdujo el IDH ajustado por la desigualdad (IDH- D), una medida de la desigualdad que tiene en cuenta cómo se distribuye el progreso de cada país en las tres dimensiones del IDH: esperanza de vida, años de escolaridad e ingresos. Bajo este criterio, en el año de 2013, España que tiene un IDH de 0,869 va a un IDH-D de 0,775, Portugal que tiene un IDH, de 0,822 va a un IDH-D de 0,739, y Brasil que tiene un IDH de 0,744, el más desigual de los tres países, va a un IDH-D de 0,542, equiparándose al IDH-D de países como Filipinas y Vietnam.

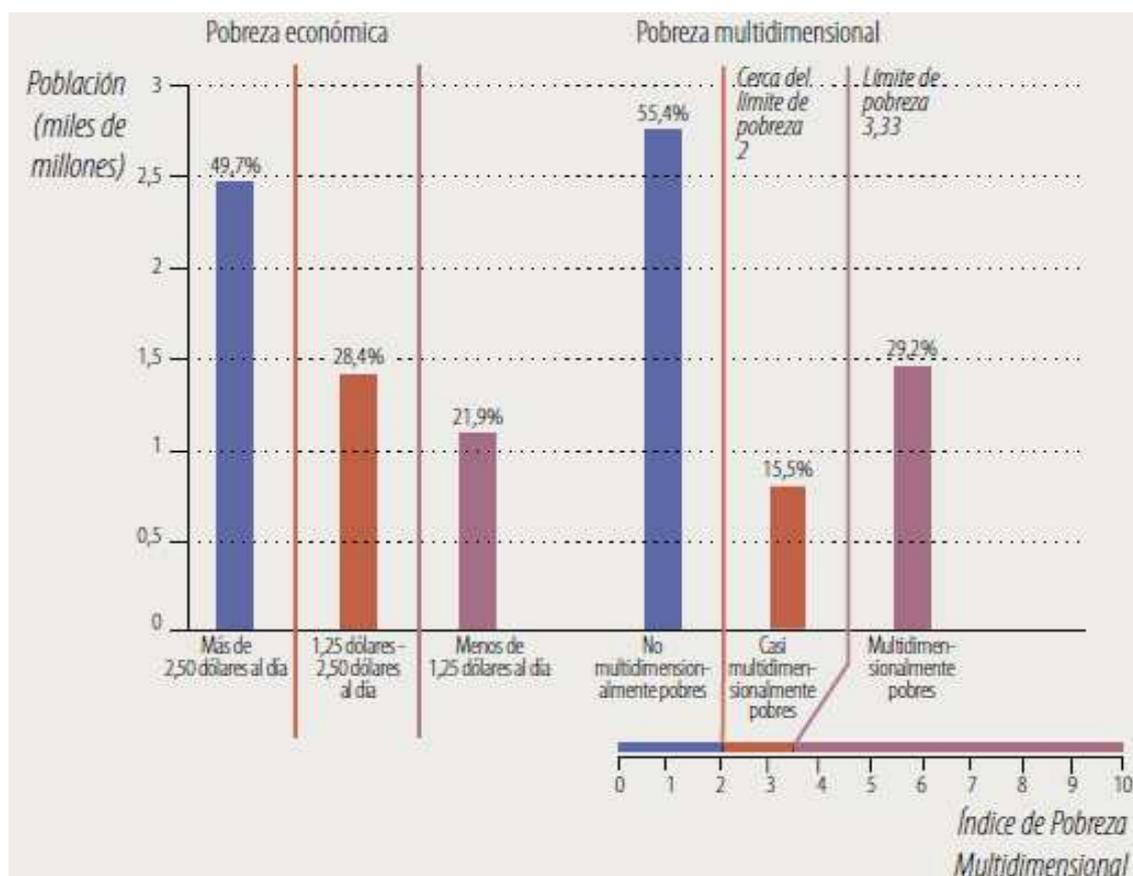
El PNUD destaca que “pese a los progresos recientes en la esfera de la reducción de la pobreza, más de 2,2 millones de personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional o cerca de ella”<sup>204</sup>. Alrededor de 1,2 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares diarios y 1,5 millones viven en situación de pobreza multidimensional (gráfico 17).

Como grave amenaza a la equidad, el PNUD señala la exclusión de la mujer de los procesos de toma de decisiones. Lo que termina por excluirlas también de los beneficios derivados de los recursos comunes, aunque estas soporten una carga desproporcionada de los costos (PNUD, 2011). Sin embargo, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer es el tercer Objetivo Global del Milenio.

---

<sup>204</sup> PNUD (2014), p. 02.

Gráfico 17. La pobreza multidimensional en el mundo.



Fuente: PNUD, 2014, p. 93.

El PNUD (2014) destaca que en el mundo el valor de IDH medio para las mujeres es aproximadamente un 8% más bajo que el valor de IDH para los hombres. El índice de desigualdad de género revela en qué medida la desigualdad basada en el género afecta a los logros nacionales en materia de salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral. Los índices de desigualdad de género en España, Portugal y Brasil, en el año de 2013, son respectivamente: 0,100, 0,116 y 0,441.

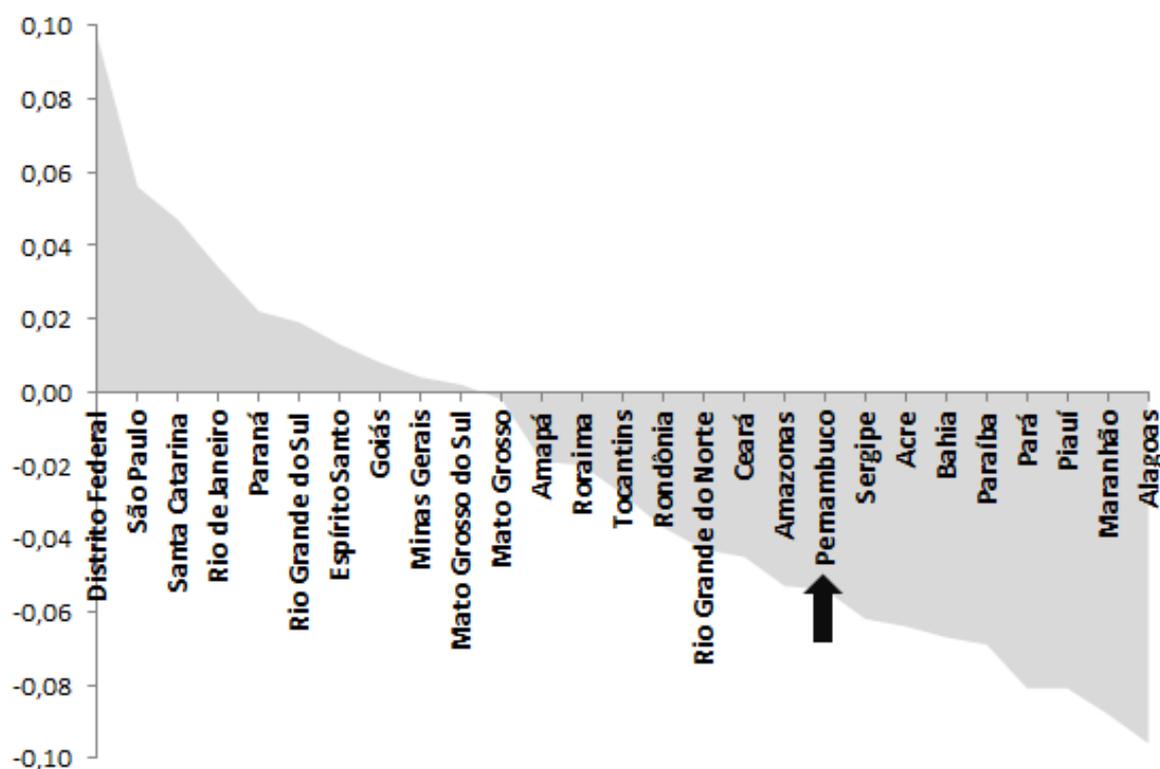
### i) Desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto que mide el promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: educación, renta y longevidad. El índice varía de cero (sin desarrollo humano) a 1 (desarrollo humano total) y los países se clasifican de la siguiente manera: cuando el IDH de un país se encuentra entre 0 y 0,499, su desarrollo se considera bajo, cuando el IDH de un país está entre 0,500 y 0,799, su desarrollo se considera medio, y cuando el IDH de un país está entre 0,800 y 1,00, su desarrollo se considera alto. En

el año de 2013, Brasil alcanzó un IDH de 0,74, en la 79.ª posición en el ranking mundial, mientras que España y Portugal, alcanzaron un IDH de 0,87 (27.ª posición) y 0,82 (41.ª posición), respectivamente (PNUD, 2014). En el gráfico 18 se presenta la desviación del IDH en los estados brasileños para el año de 2010.

El gobierno de Brasil invirtió en 2014 uno 5,3% de su PIB en educación (GOVERNO BRASILEIRO, 2015), lo que equivale a la media de los países de la OCDE. Mientras que Portugal y España invierten respectivamente 5,8% y 5,0% del PIB. Importa señalar que el PIB per cápita en Brasil es del 57% del PIB per cápita de Portugal y solo el 46% del PIB per cápita de España. Brasil, España y Portugal llegaron a un IDH educación de 0,49; 0,75 y 0,69, respectivamente, en el año de 2013 (PNUD, 2014).

Gráfico 18. Desviación del Índice de Desarrollo Humano de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).

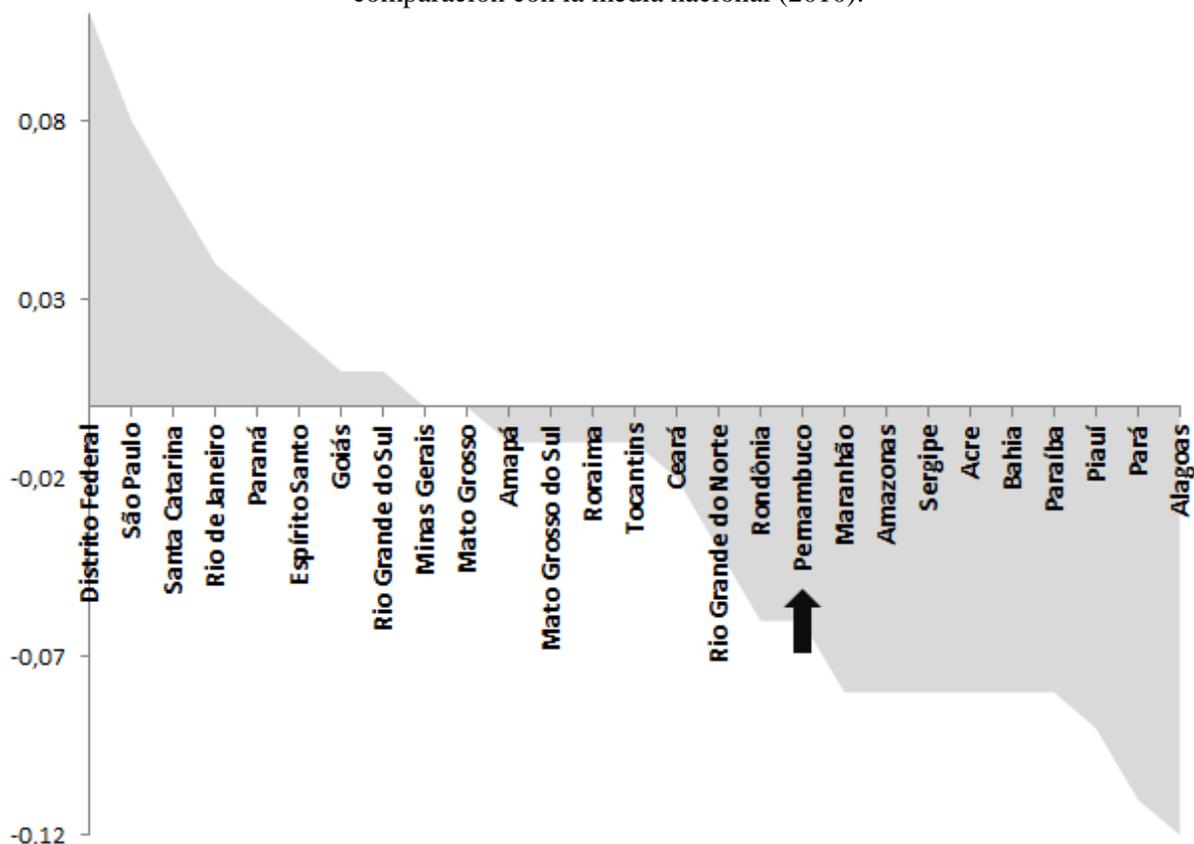


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2014).

En el gráfico 19 se presenta la desviación del IDH educación de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional, para el año de 2010, año en que la tasa de alfabetización en la Zona da Mata de Pernambuco ha quedado en 94,6%, para las personas con edad entre 15

y 19 años, 89,6% para las personas entre 20 y 29 años, y 79,7% para las personas entre 30 y 39 años. Brasil, España y Portugal llegaron a un IDH ingresos de 0,45; 0,67 y 0,66, respectivamente, en el año de 2013 (PNUD, 2014).

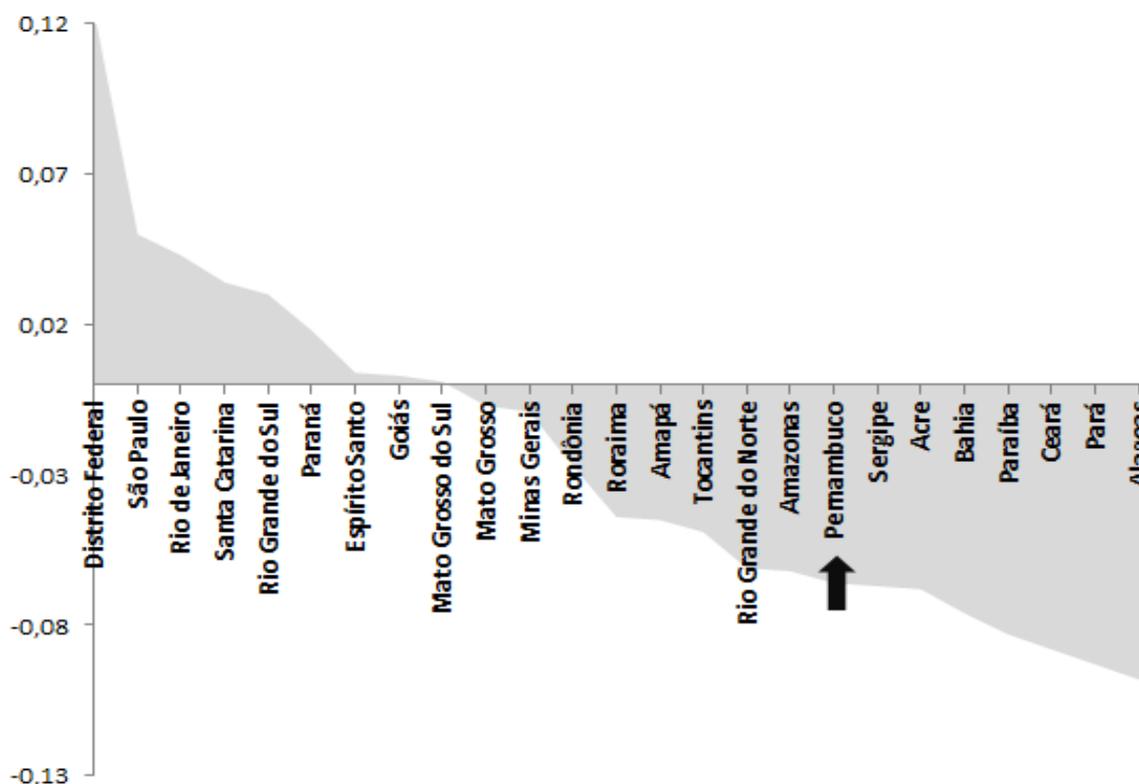
Gráfico 19. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Educación de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2014).

El gráfico 20 muestra la desviación en el IDH ingresos de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional, para el año 2010. Durante este período, el ingreso per cápita de Pernambuco era de cerca de 66% del nacional, mientras que en el Territorio 10, el ingreso per cápita no pasa de 35% del nacional. De los datos presentados, se observa que todos los estados de las regiones Norte e Nordeste de Brasil se encuentran por debajo del promedio de los Índices de Desarrollo Humano del país.

Gráfico 20. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Ingresos de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).



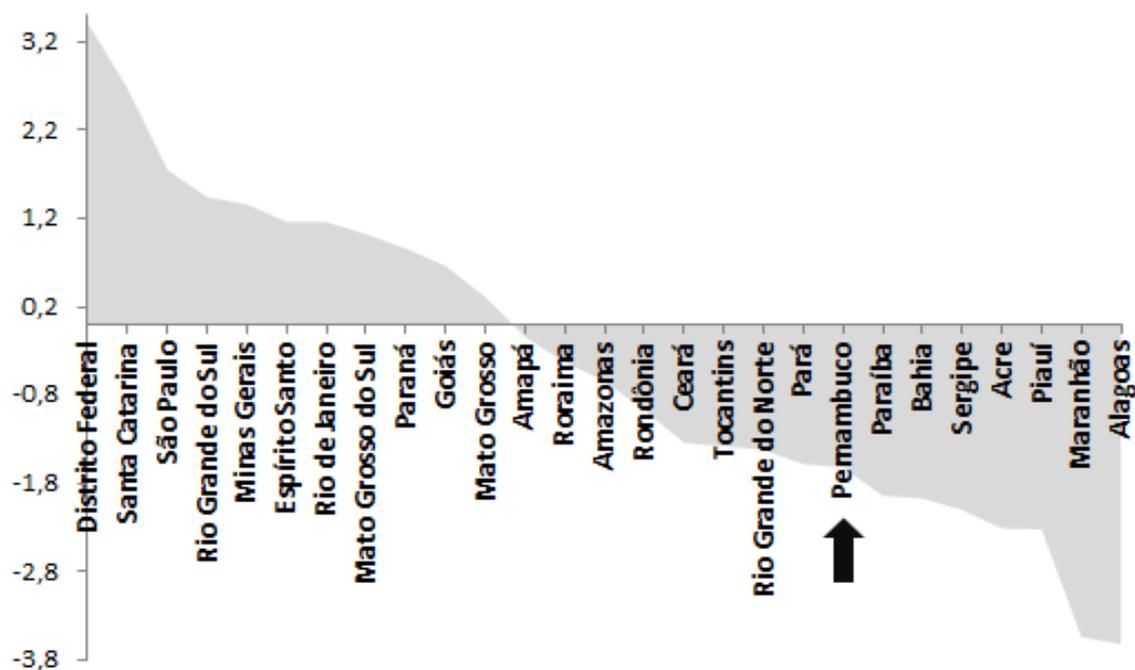
Fuente: Elaboración propia a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2014).

Destaca en Brasil, como iniciativa para combatir la pobreza, el Programa Bolsa Família, que transfiere cada mes una suma de dinero directamente a las familias; y sigue en las áreas de salud y educación, los niños, los adolescentes y las mujeres embarazadas que son parte del programa. El monto total transferido por el gobierno federal en los beneficios a las familias atendidas por el Bolsa Família alcanzó los 812 millones de US\$, en el mes de febrero de 2015, cuando un total de 14.014.252 familias recibió beneficios con un valor promedio de 58 US\$ (MDS, 2015).

Brasil, España y Portugal llegaron a un IDH esperanza de vida de 0,71; 0,92 y 0,89, respectivamente, en el año de 2013 (PNUD, 2014). Mientras que pone a prueba la eficacia del sistema nacional de pensiones, la longevidad tiene una gran influencia sobre los ingresos del hogar, una vez que la participación de los brasileños de edad avanzada en la renta de las familias es cada vez más importante. En el año de 2007, en aproximadamente 53,0% del total de hogares en el país, más de la mitad de los ingresos fueron obtenidos por personas mayores

de 60 años (IBGE, 2010). En el gráfico 21 se presenta la desviación del IDH esperanza de vida de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional, para el año de 2010.

Gráfico 21. Desviación del Índice de Desarrollo Humano Esperanza de Vida de los Estados de Brasil en comparación con la media nacional (2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2014).

#### j) Infraestructura de conexión y comunicación entre territorios

En relación a la zona de intervención de Leader, es posible observar el aislamiento y escasa comunicación entre algunos territorios rurales, lo que resulta una amenaza principalmente en relación a las prácticas de cooperación (DGDSMR, 2012).

En Brasil, la integración regional que ha sido favorecida por la implantación de grandes proyectos de infraestructura, especialmente la duplicación de la autovía BR 101 entre Alagoas y Rio Grande do Norte, ha logrado una fuerte integración del Nordeste, y una articulación de la Zona da Mata, con la economía regional (Promata, 2006), lo que ofrece mejores condiciones de competitividad y de acceso a nuevos mercados. Los caminos vecinales se consideran fundamentales para la comercialización de la producción local y el consiguiente fortalecimiento de la agricultura familiar y en relación con la infraestructura del Promata ha desarrollado mejoras en el acceso a las comunidades rurales y pueblos, con la apertura de 523 kilómetros de caminos vecinales, y la restauración de otros 667 kilómetros (BID, 2011, p. 07).

Sin embargo, se ha sabido que en ocasiones estos caminos se hicieron con técnicas o materiales inadecuados, además de no contar con un mantenimiento constante, mientras que muchos de ellos no pueden usarse, sobre todo en invierno (BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009; BID, Governo de Pernambuco y Promata, 2009a).

### **k) Movimiento turístico internacional y nacional**

Observase una ampliación del movimiento turístico internacional y nacional, favorecido por la disminución en los costos, así como el aumento de la velocidad del transporte, el envejecimiento de la población, y la existencia de las rentas altas en algunos países. Hay incluso una tendencia de la rápida expansión del ecoturismo, el turismo rural y el turismo cultural, más allá del turismo tradicional de verano. Se constata en la Unión Europea una atracción creciente de medio rural como recurso medioambiental y de ocio, así como hay una creciente demanda de la población de las ciudades, en busca de servicios en las zonas rurales, para facilitar el descanso y el ocio, además de una tendencia en la demanda turística en la valoración de los recursos y actividades típicamente rurales (IESE, 2011; DGDSMR, 2012).

Brasil presenta un espacio muy limitado en el movimiento turístico mundial y, por eso hay que ampliarlo mejorando las condiciones logísticas, de calidad, de cualificación y seguridad. Pero el turismo interno y el fortalecimiento del ecoturismo y del turismo rural ya ofrece grandes posibilidades a las regiones brasileñas, como es el caso de la Zona da Mata. Algunas fábricas azucareras se han convertido en hoteles rurales. Pero en general, los resultados están lejos de lo esperado. Aunque existe la posibilidad en el municipio de desarrollar el turismo, no hay acción integrada entre agencias de viajes y los dueños de las posadas (Promata, 2009).

### **l) Despoblación y envejecimiento en el medio rural**

Las regiones predominantemente rurales de Unión Europea representan el 52% del territorio y el 23% de la población. En 2010 generaron el 16% del valor añadido bruto (VAB) y el 21% del empleo. Esta participación en el territorio es bastante similar en la UE-15 y en la UE-N12 (50% y 57%, respectivamente). Sin embargo, el VAB y el empleo es significativamente superior en la UE-N12 que en la UE-15: en la UE-N12, el 40% de la población vive en regiones predominantemente rurales (18% en la UE-15), que producen el 29% del VAB total (14% en la UE-15) y representan el 36% del empleo total (17% en la UE-15)<sup>205</sup>. El territorio

---

<sup>205</sup> European Commission (2013), p. 52.

de aplicación del Leader se enfrenta a la amenaza del abandono del país de recursos humanos con la experiencia acumulada de I + D, y la dinámica general de la despoblación de las zonas rurales. También es necesario hacer frente al envejecimiento demográfico, que provoca un importante peso del colectivo de mayores, con acusada propensión al inmovilismo (IESE, 2011; DGDSMR, 2012). De hecho, más del 30% de las explotaciones son mantenidas por las personas de 65 años o más, y más del 76% por personas de más de 45 años de edad. Aquellos de 34 años o menos mantienen poco más del 6% de la tierra. Además del abandono de tierras, lo rural pasa por pérdidas en la memoria biocultural, ya que el conocimiento no se transmite de una generación a la siguiente (Transnational Institute, 2013).

En Brasil, según el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (INCRA), sobre el 72,8% de las propiedades de la superficie de la Zona da Mata son de tamaño pequeño, ocupando solo el 6,8% de toda la tierra registrada y generalmente configuran como pequeñas propiedades dedicadas a otras culturas diferentes a la caña de azúcar. En el recorte para la aplicación territorial del Promata, así como en la Unión Europea, también es necesario hacer frente al envejecimiento demográfico.

El tema de la tierra, tanto en la región de Andalucía en España, como en el Alentejo en Portugal, se remonta a la formación de la corona en la lucha contra la ocupación musulmana de la Península Ibérica, en la época en la que el valor de la tierra estaba más relacionada con su papel como territorio militar que cualquier asociación con el mercado (Costa, 2014; Transnational Institute, 2013). En el sector agrícola de Brasil, la economía colonial (1500-1822) se estructuró desde el trípode monocultivo, latifundio y esclavitud (Costa, 2014).

La región occidental de Andalucía, que comprende la cuenca y los distritos limítrofes con las provincias de Córdoba, Sevilla y la zona de Cádiz bañada por el Guadalquivir, históricamente se ha caracterizado por grandes propiedades y haciendas o latifundios. Esta zona, de gran riqueza natural y que está completamente dominada por la agricultura, es donde ha habido grandes conflictos de tierras entre los grandes terratenientes y las demandas de los trabajadores agrícolas para el acceso a la tierra (Transnational Institute, 2013).

Desde la década de 1990 la tendencia hacia la transformación de la estructura agraria fue totalmente abandonada, al igual que la política de redistribución de la tierra, la liquidación de los activos del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) a solo 9.000 hectáreas, mientras

que las granjas restantes fueron recategorizadas y se convirtieron en zonas urbanas (Transnational Institute, 2013).

En Portugal, a finales de 1974, la estrategia de los líderes políticos locales consistió en el fortalecimiento de la estructura sindical y la formación de comités de trabajadores rurales para negociar con los propietarios de tierras mejores condiciones de trabajo, el aumento del empleo y los aumentos salariales. Para escapar de los acuerdos establecidos por los sindicatos rurales y por los comités de trabajadores, muchos propietarios han tenido como estrategia de confrontación el boicoteo de acuerdos y comisiones y la negativa a la producción, o la descapitalización de la propiedad con la venta de equipos y animales.

El 26 de marzo de 1974, llega al poder el Cuarto Gobierno Provisional de Portugal. El nuevo gobierno hace pública la nacionalización de sectores clave de la actividad económica y el programa de reforma agraria. El 25 de abril 1974 fue instituido en Portugal el fin del régimen fascista y el imperio colonial. La población entonces sale a la calle para celebrar el fin de 48 años de dictadura, y distribuye claveles, la flor nacional, a los soldados rebeldes en modo de agradecimiento, dando lugar al nombre *Revolução dos Cravos*. Para Costa, actualmente en Portugal, “a reforma agrária enquanto alternativa política é algo totalmente descartado pelas políticas públicas, partidos políticos, movimentos sociais e intelectuais”<sup>206</sup>.

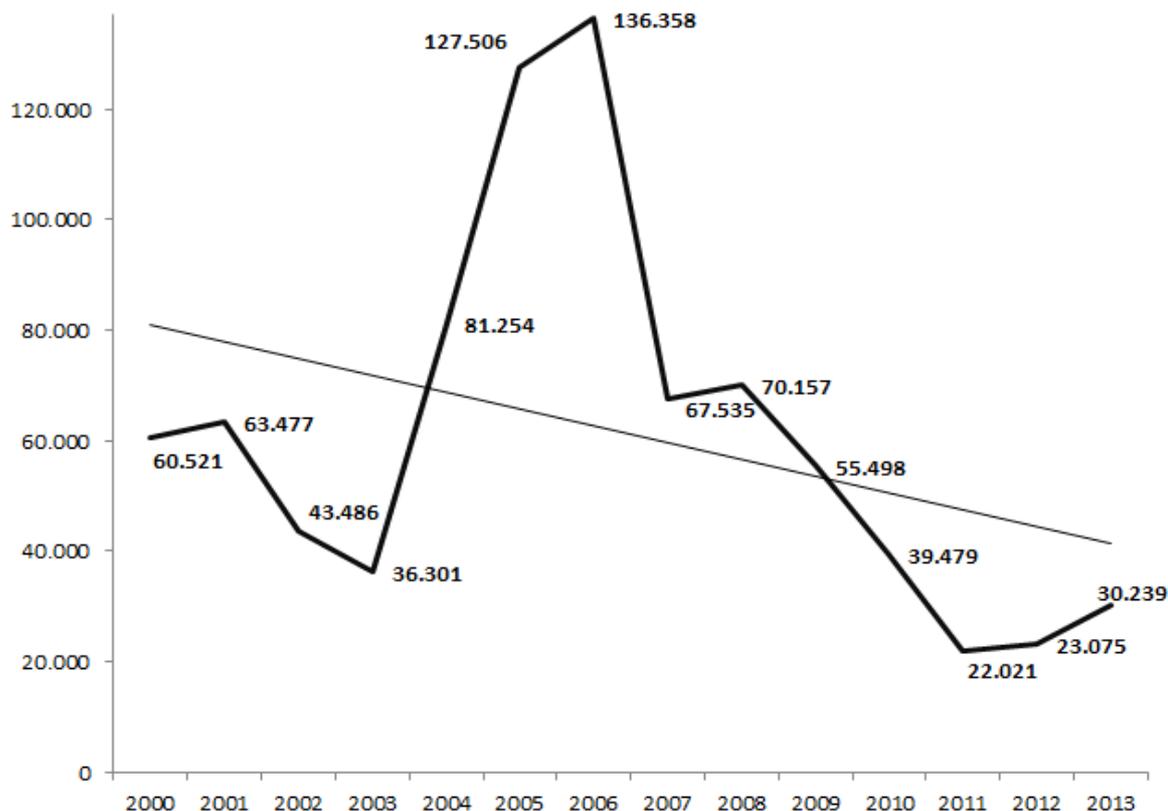
En el caso de Brasil, de acuerdo con el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), el objetivo de la reforma agraria, desarrollada actualmente, es la implementación de un nuevo modelo de asentamiento, basado en la viabilidad económica, sostenibilidad ambiental y desarrollo territorial. Además, busca cumplir con los principios de la justicia social, el desarrollo rural sostenible y aumentar la producción. Aun así, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), para el Censo Agropecuario 2006, el índice de Gini<sup>207</sup> de acceso a la propiedad de la tierra llega a 0,854 puntos. Las grandes explotaciones con más de 1.000 hectáreas concentran el 43% de la superficie total, mientras que las fincas de menos de 10 hectáreas ocupan el 2,7% de la suma de las propiedades rurales. De hecho, en el gráfico 22 se observa una caída en los asentamientos de los trabajadores rurales en Brasil, en los últimos años. El pico se produjo entre 2004 y 2007, en el gobierno del presidente Luis

<sup>206</sup> Costa, Caetano De'Carli Viana (2014), p. 08.

<sup>207</sup> El Coeficiente de Gini va creciendo a medida que la distribución de la propiedad de la tierra es más desigual; tomando el valor 0 cuando esta distribución es igual para todos y 1 cuando toda la tierra la tiene una persona.

Inácio Lula da Silva, cuando más de 400 mil trabajadores rurales fueron atendidos por el programa de reforma agraria.

Gráfico 22. Asentamiento de trabajadores rurales en Brasil (2000-2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INCRA (2014).

En relación a la producción brasileña agrícola del azúcar, la Unión Europea destaca que esta es ampliamente apoyada por la política del bioetanol, y desarrollada mayoritariamente en latifundios, siendo llevada a cabo

en condiciones sociales, medioambientales y de propiedad de la tierra que no son aceptables, pero que explican los costes de producción brasileños, extremadamente bajos y, en consecuencia, la debilidad de los precios en el mercado mundial<sup>208</sup>.

En la Zona da Mata, además de los propios factores internos que producen conflictos por la posesión y uso de la tierra, como la crisis del sector azúcar-alcoholero, hay una fuerte presión externa de movimientos de grupos de personas organizados como los campesinos sin tierra,

<sup>208</sup> Comité Económico y Social Europeo (2005), pp. 104-105.

con vistas a la ocupación de propiedades no productivas, o también productivas, y eso genera un ambiente conflictivo en la región, particularmente en la Mata Sur (Promata, 2006).

Cabe señalar que existe una idea establecida de que las personas que no son propietarios de tierras en Zona da Mata nunca llegan a ser dueños de su propio negocio. En realidad esta característica psicosocial está determinada por las condiciones establecidas históricamente en la apropiación de los medios de producción y las relaciones socio-políticas, que eran extremadamente desiguales, entre los dueños de fábricas azucareras y el empleado, de manera que fuerzas del poder local están estrechamente relacionadas con la tenencia de tierras (Promata, 2009).

En relación con la posesión de la tierra y su influencia sobre el poder local, es necesario aclarar que, históricamente, en algunas zonas de Brasil, se estableció un sistema político nacional, que duró desde 1889 hasta 1930,

baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo<sup>209</sup>.

Se observa aun la existencia de otra relación de poder que se ha mantenido desde el comienzo de la colonización, que se llama despotismo, y se refiere a las estructuras oligárquicas locales y el poder personalizado. Donde

o mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. (...) Da imagem simplificada do coronel como grande latifundiário isolado em sua fazenda, senhor absoluto de gentes e coisas, emerge das novas pesquisas um quadro mais complexo em que coexistem vários tipos de coronéis, desde latifundiários a comerciantes, médicos e até mesmo padres<sup>210</sup>.

Carvalho (Carvalho, 1997) señala que la historia del despotismo está entrelazada con la historia de la formación de la ciudadanía, y tiene tendencia a desaparecer por completo en la medida en que los derechos políticos y civiles lleguen a todos los ciudadanos.

<sup>209</sup> Carvalho, José Murilo de (1997), p. 02.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

## **7.4 Conclusiones iniciales del estudio comparado del Leader y del Promata**

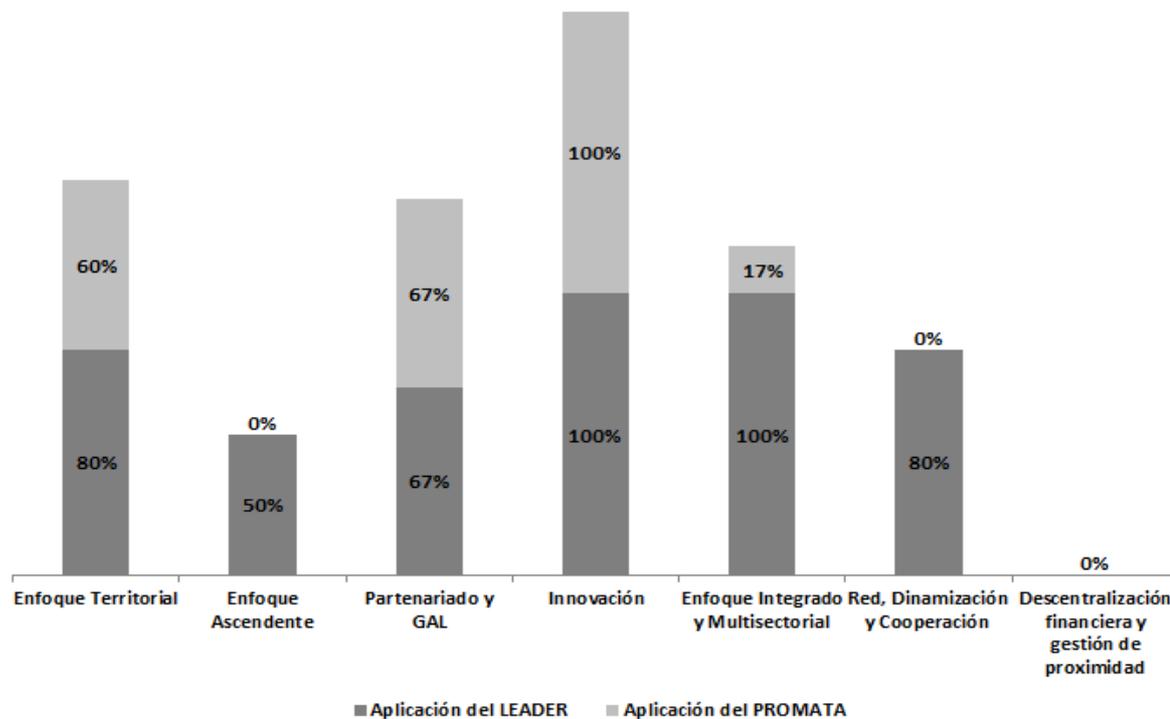
Este apartado no tiene el objetivo de presentar las conclusiones finales de esta tesis, que tienen lugar en el Capítulo 8. A continuación se presentan, a título de conclusión del capítulo, las observaciones iniciales que se pueden extraer del estudio comparado del Leader y del Promata basado en el análisis DAFO, en el que se presentan las debilidades y fortalezas en la aplicación de los enfoques Leader para los dos programas, y sobre la base de los escenarios de Unión Europea y Brasil se presentan las oportunidades y amenazas a la planificación de otras Estrategias de Desarrollo Local, a la luz de la metodología Leader.

Es posible elaborar una representación gráfica (gráfico 23) al atribuir para la dimensión Fortaleza el numeral (1) para registrar su ocurrencia y el numeral (0) para registrar su ausencia, en relación a cada variable analizada, y luego calcular el porcentaje de la suma de los resultados obtenidos en cada variable, en relación al total de variables analizadas para cada enfoque Leader.

A partir del análisis gráfico 23 se puede observar en relación a la evaluación de la aplicación de los enfoques Leader “innovación” y “partenariado y grupos de acción local”, hay una simetría entre Leader y Promata; en el caso de la innovación se evidencia una evaluación más positiva.

El Promata tiene resultados más insatisfactorios que el Leader en la aplicación del “enfoque territorial”, del “enfoque integrado y multisectorial”; y en los “enfoques ascendente”, donde todas las variables han sido insatisfactorias para el análisis del Promata, y “descentralización financiera y gestión de proximidad”, donde Leader y Promata han tenido resultados insatisfactorios para las variables analizadas.

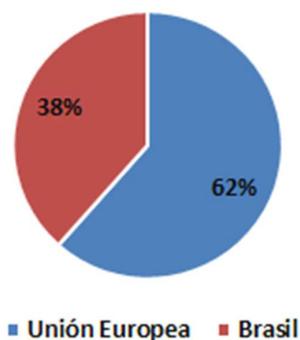
Gráfico 23. Comparación de la percepción de las Fortalezas identificadas en Leader y Promata, en relación a la aplicación de los enfoques Leader.



Fuente: Elaboración propia (2015).

También es posible elaborar una representación gráfica (gráfico 24) al atribuir para la dimensión Oportunidad el numeral (1) para registrar su ocurrencia y el numeral (0) para registrar su ausencia, en relación a cada variable analizada, y luego calcular el porcentaje de la suma de los resultados obtenidos en cada variable, en relación al entorno donde se puede aplicar la nueva estrategia de desarrollo local, si en Unión Europea o Brasil.

Gráfico 24. Comparación de la percepción de las oportunidades identificadas en Leader y Promata, para la aplicación de una nueva estrategia de desarrollo local.



Fuente: Elaboración propia (2015).

## **CAPÍTULO 8. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES**

*O verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade.*

Celso Furtado, 1982

### **8.1 Consideraciones finales**

El objetivo general de este estudio fue el de arrojar luz sobre la planificación de las estrategias de desarrollo local que se practican en la Unión Europea y Brasil. Para este propósito, el marco teórico presenta la teoría del desarrollo local de tipo endógeno, a partir del cual se aplica un estudio comparativo del Leader (UE) y del Promata (Brasil), mediante el estudio de casos en los territorios: 1) Región de Andalucía (España); 2) Alentejo y Trás-os-Montes (Portugal); y 3) estado de Pernambuco (Brasil).

En el capítulo primero, observamos la evolución de los antecedentes del marco teórico, en un recorrido acerca de las teorías del comercio internacional, sus vínculos entre la especialización y la intensidad de los factores, así como de la teoría de la dependencia y la dialéctica centro-periferia planteadas por los cepalinos, que tienen entre sus principales representantes al brasileño Celso Furtado; para entonces culminar con las constataciones del informe reciente del Banco Mundial, que pone de relieve el papel de la cultura y de las instituciones locales en la promoción del desarrollo.

En el capítulo segundo, identificamos que a mediados de los años 70 del siglo XX, el elemento endógeno ha asumido un papel central en la teoría del desarrollo en el mundo occidental. Al componente local se le da una mayor importancia, ya que muestra un camino único para cada país, tenemos en cuenta las peculiaridades en relación con las fortalezas y debilidades del territorio y se considera la combinación de espacio y tiempo, la relación con el medio ambiente y el establecimiento de vínculos de cooperación, así como también la participación de la sociedad civil, y todo ello lleva a un desarrollo más integrado y sostenible. El foco deja de ser el mero crecimiento económico, que son muy poco o nada capaces de traducir en calidad de vida para las personas; principalmente en se tratando de los países menos desarrollados, cuando estos se basan en las directrices establecidas por actores externos, que desconocen la realidad local. También en el capítulo segundo, identificamos cómo se establece la política de cohesión comunitaria en la Unión Europea, por un desarrollo equilibrado y sostenible, bajo el concepto de solidaridad que privilegia medidas comunitarias compensatorias en favor de las zonas geográficas desfavorecidas.

En el tercer capítulo, presentamos la metodología del programa Leader de la Unión Europea basada en sus aspectos esenciales: territorio, enfoque ascendente, partenariado y grupos de acción local, innovación, enfoque integrado y multisectorial, la puesta en red, dinamización y cooperación, y gestión de proximidad. Mientras que en el cuarto capítulo presentamos los resultados del trabajo de campo llevado a cabo en España, en la región de Andalucía (Córdoba, Granada y Jaén), y en Portugal, en las regiones de Trás-os-Montes (Bragança), Alentejo (Aljustrel) y Algarve (São Brás de Alportel). También en el cuarto capítulo presentamos las principales constataciones de las evaluaciones intermedias del Leader en España y Portugal. Lo primero que se concluye en relación a estas evaluaciones es que ellas se centraron más en la forma en que se puso en práctica la metodología Leader, y menos sobre los efectos en el territorio, que de hecho solo pudo ser identificado en las evaluaciones finales del programa.

En el capítulo quinto, presentamos una panorámica sobre Brasil, con sus características geopolíticas y socioeconómicas, así como su modelo desarrollo. Se pusieron de relieve los desafíos de un país con poco más de quinientos años desde que fue colonizado por naciones europeas, entre ellas Portugal y España, de proporciones territoriales continentales y con una población de más de 200 millones de habitantes, para la promoción de un desarrollo integrado y sostenible. Identificamos que el enfoque territorial ha ganado importancia en Brasil en la

década de 1990, cuando comenzó a ser utilizado como un instrumento de política pública para la promoción del desarrollo local a través de programas como el Promata, *Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia* y *Laboratorio Territorial de Manguinhos*.

La estructura teórica y la aplicación del Promata se presentan en el capítulo sexto, donde identificamos que el programa tiene tres ejes: 1) mejora de los servicios básicos; 2) apoyo a diversificación económica; 3) gestión y protección del medio ambiente; 4) acompañamiento, evaluación y aprendizaje. Como principal característica, la iniciativa brasileña presenta como instrumentos para la participación de la población el diagnóstico participativo, el plan de inversión municipal y la comisión de gestión local. Sin embargo, identificamos que la participación social ocurrió solamente en las etapas de planificación del programa, y no en las etapas de aplicación y evaluación. En relación a su programación financiera, fue posible identificar que la mayor parte de las acciones estuvieron centradas en el Territorio 10, además del hecho de que el eje *Gestión y protección del medio ambiente* padeció falta de recursos.

Antes de las conclusiones de este trabajo, hace falta señalar que no hay duda de que las experiencias del BID en otros programas de desarrollo local han sido enriquecedoras para el diseño y acompañamiento del Promata, como los ejemplos del Proyecto Ganadero Piloto, el Programa Servicios Agrícolas y el Proyecto Granja, todos en el Uruguay, que sirvieron como referencia conceptual para los componentes del Subprograma de Apoyo a la Diversificación Económica del Promata. También es posible observar que, en relación a las perspectivas para nuevas estrategias de desarrollo local, el BID (2009) apunta la necesidad de poner énfasis en aspectos que son esenciales para la metodología Leader, como la articulación de los sectores locales en la integración entre las políticas e inversiones en el territorio y en el enfoque ascendente.

## 8.2 Conclusiones

El estudio comparativo entre el Leader y el Promata, realizado por medio de un análisis DAFO en el séptimo capítulo, demuestra las cuestiones relacionadas con la promoción de la equidad, privilegiando para la identificación de las oportunidades y amenazas el entorno donde se aplican, y para la identificación de las debilidades y fortalezas los aspectos esenciales de la metodología Leader.

Con el objetivo de precisar algo más las conclusiones que se pueden extraerse de los análisis realizados, en la secuencia de las principales hipótesis se procura citar el capítulo o epígrafe donde se demuestran; se buscando garantizar que el ámbito del análisis no sea demasiado amplio, ni tampoco reduccionista como para llevarnos a ignorar los diferentes elementos que intervienen, desde una visión sistémica del universo estudiado.

A partir de la aplicación de los enfoques Leader para el análisis del Promata, seguido del estudio comparado entre los dos programas, en conformidad con la metodología establecida para este trabajo, que se presenta en el capítulo 1, es posible inferir que los enfoques de la metodología Leader, fundamentados por la teoría del desarrollo endógeno, pueden ser transferidos a otras estrategias de desarrollo local (EDL) fuera de la Unión Europea. Empíricamente no se ha llegado todavía, a se confirmar la primera hipótesis de esta tesis en su esencia, una vez que para tal hubiera sido necesario que se aplicara la metodología en una nueva estrategia de desarrollo local, lo que nos es el caso con el Promata. Lo que se puede concluir es que los enfoques de la metodología Leader pueden ser utilizados sin perjuicio de sus principios, para el análisis de otras estrategias de desarrollo local (EDL) fuera de la Unión Europea.

1. Sin embargo, la estrategia de desarrollo local necesita estar conectada de manera sistémica con las políticas de desarrollo en su esfera más amplia, y favorecida por el enfoque ascendente, para aumentar su potencial de intervención.
  - o En efecto, esta hipótesis está apoyada por el hecho de que el Leader, como se observa en el capítulo 3, se beneficia de una política de desarrollo unificada en la Unión Europea, planeada a largo plazo; lo que se evidencia en el epígrafe 4.5.3,

especialmente en relación a los enfoques ascendente e integrado, aunque se observe una disminución de la autonomía de los grupos de acción local en Leader Plus, en comparación con las dos primeras etapas del programa. Mismo que Pernambuco disponga de autonomía administrativa, como estado federado (epígrafe 5.2), no llega a promocionar la garantía de continuidad que el Promata tendría en el caso de venir a ser integrado a la Política Nacional de Desarrollo Regional de Brasil. A partir del análisis de la evaluación final del programa, más bien en relación al enfoque ascendente e integrado (epígrafes 6.8.2, 6.8.6 y 6.10), el mismo se caracteriza como uno más de los programas que componen una política estatal con cobertura territorial y enfoque sectorial, apoyada en distintas iniciativas que, como se observa en el epígrafe 2.3 acerca de las políticas de desarrollo regional de Brasil, se estructuran de manera poco o nada integradas, distribuidas en múltiples ministerios y secretarías de gobierno. Hay que se poner en relieve, en la aplicación de los enfoques ascendente e integrado (epígrafes 7.2.2, 7.2.5 y 7.4) que el Promata ha obtenido resultados menos satisfactorios que el Leader.

- Para aumentar el potencial de intervención de la estrategia de desarrollo local, además de que sea integrada a una política más amplia, es preciso considerar que fracasar la participación de la población o cualquiera otro agente local durante la ejecución o monitorización de la estrategia de desarrollo local lleva a la destrucción de la confianza conquistada. Téngase por ejemplo lo que ocurrió en el Promata, (epígrafes 6.8.2, 6.8.3 y 6.8.10), donde se hizo poco caso a la movilización de la población y se decidió en oficinas la acción que debía ser desarrollada, en detrimento de los planes de inversión municipal que habían sido planeados colectivamente. Lo mismo ocurre en relación con las pérdidas generadas por los cambios en los equipos, por diferencias político-partidarias. Dificultad similar se puede identificar en Leader, (epígrafe 4.5.3), por lo menos en los casos en que los planes de desarrollo local han sido desarrollados por un equipo contratado y con poca participación de la población. La misma constatación se observa en el epígrafe 7.2.2, especialmente en relación a la complementariedad entre los agentes locales, la dicotomía entre las acciones ascendentes y las descendentes, la articulación social y organización de los actores locales, y al nivel de participación de la sociedad civil.

- Sin embargo, la ausencia de un mayor empoderamiento de la sociedad civil y de las asociaciones de clase que participan en la ejecución del Programa, genera una discontinuidad del enfoque ascendente y fallos en el control y seguimiento de las acciones (epígrafes 7.2.2 y 7.2.3). Tal hecho puede ser fácilmente confundido, como ocurre en el Promata, con problemas en relación con la difusión de la información y comunicación o incluso con la transparencia de las acciones (epígrafe 6.8.3). Especialmente en la Zona da Mata Norte de Pernambuco, el Promata necesita hacer frente a la inercia social establecida por el monocultivo de la caña de azúcar (epígrafes 7.2.6 y 7.3).
- Es necesario se percibir la elasticidad del elemento aglutinante, en relación con el límite del local, y a su presencia o ausencia en el territorio. Cuando las cuestiones socio-culturales están muy arraigadas en el pasado, o cuando produzcan una débil movilización en un nivel muy local (epígrafes 7.2.6 y 7.3), puede que sea necesario elegir un tema fuerte transversal, en relación con un territorio ampliado. Así que, como ocurre en el proyecto de cooperación de la Esdime *Do Este ao Oeste: um Cordão Verde para o Sul de Portugal* (epígrafe 4.4.2), el estado de Pernambuco puede decidir la creación de un cinturón de revitalización territorial basado en el agua, que se caracteriza como un elemento unificador del territorio (epígrafe 6.8.1), ya sea por su presencia, como en la Zona da Mata, o por su ausencia, como en los territorios amenazados por la sequía, con el fin de promocionar la integración del estado de este a oeste, pasando por los cuatro biomas distintos que existen allí (Mata Atlántica, bioma marino, *cerrado* y *manguezal*).
- En Leader es posible observar la fuerte integración vertical entre los distintos niveles de gobierno, en una estructura política en la cual los estados miembros de la Unión Europea son entidades soberanas e independientes, donde prevalece el derecho supranacional, en consonancia con una política comunitaria (epígrafes 4.5.3 y 7.2.5). Eso no sucede en Brasil, con su sistema político federativo, donde los estados federados transfieren parte de su soberanía a un gobierno federal, y que por consiguiente tienen mayor dificultad en la promoción de la integración horizontal a través de las agencias y departamentos del gobierno (epígrafes 5.2, 6.8.2 y 6.10). De modo que el potencial de intervención del Promata en Brasil se ve reducido, por no estar conectadas de manera sistémica a las demás iniciativas.

- Hay que analizar aun ciertos elementos, en relación con el enfoque ascendente, que se presentan a continuación:
  - En Leader la autonomía formal de algunos grupos de acción local está perjudicada por el exceso de burocracia, normas administrativas y procedimientos (epígrafes 4.5.3 y 7.2.2). Mientras que en el Promata el enfoque ascendente es truncado por la rigidez de su estructura, de manera que la participación social no ha conseguido permear los cuatro niveles del programa: 1) Deliberación superior; 2) Gestión ejecutiva; 3) Supervisión técnica sectorial y local de ejecución; 4) Proveedores de servicios (epígrafes 6.8.2 y 7.2.2).
  - Los cambios en los órganos de gobierno en general tuvieron un impacto negativo, tanto en Leader (epígrafe 7.2.2) como en el Promata. Principalmente en Brasil, donde el programa traspasó dos gobiernos nacionales y de estado, y otros dos gobiernos en los municipios (epígrafe 6.8.2 y 7.2.2). En la esfera nacional tiene relieve la extinción y posterior reanudación de la Sudene, con significativo impacto sobre la continuidad de las políticas de desarrollo regional (epígrafe 7.2.2).
  - Como se observa en relación a la aplicación de los planes de inversión municipal, en los fallos de la actuación de los núcleos de supervisión local, como instrumento de comunicación con la sociedad civil, y principalmente en relación a la ausencia de una constitución formal de grupos de acción local (epígrafe 6.8.2). Además, en Promata aún se observa una rigidez en su organización institucional y por la persecución de las metas (epígrafe 7.2.2).
- En relación con el enfoque integrado (epígrafes 4.5.3, 6.8.6 y 7.2.5):
  - Tanto en Leader como en el Promata es posible identificar la contribución de los programas para la consolidación del tejido empresarial, para llevar a la creación de empleo, aunque no sea posible hacer una relación directa del número de negocios y empleos generados.

- Leader y el Promata también tienen relieve en la promoción de la adaptación de la capacidad económica y diversificación del territorio. Sin embargo, en el caso de Brasil las acciones no llegaron a ser efectivamente precedidas por un plan de negocios, sino por sencillos planes de acción, lo que comprometió la sostenibilidad de los negocios.
  - Leader ha logrado implementar la interacción y los aglutinamientos en sectores tales como turismo, recursos naturales y culturales, y productos locales. Mientras que en el Promata se observa una discontinuidad de algunas acciones en la artesanía, actividades culturales, y turismo, y la ausencia de acciones más concretas en el aspecto medioambiental.
3. Sin lugar a duda, para ampliar la capacidad de intervención del plan de desarrollo local, antes es necesario reforzar la identidad del territorio y el sentido de pertenencia de su población (epígrafes 4.5.3, 6.8.1 y 7.2.1).
- o El diseño del territorio es un elemento que debe preceder a la preparación del plan de desarrollo local, que a su vez precede a la actuación de los grupos de acción local en las estrategias de desarrollo promovidas, al contrario de lo que ocurre en Zona da Mata, donde el PIM está conectado casi exclusivamente al Promata, lo que no contribuye a su clasificación como un plan de desarrollo local y termina por reducir las posibilidades de que el programa produzca efectos positivos, o al menos perdurables.
  - o La dimensión local para el desarrollo presupone la existencia de un espacio social dinámico completo y nunca pegado a sus limitaciones físicas o administrativas. Sobreponer la estructura burocrática-administrativa de la zona de intervención en relación con su historia cultural y socio-económica, como ocurrió en el Promata, no toma en consideración el territorio como agente de desarrollo, debilita el enfoque ascendente, y por ende obstaculiza la obtención de efectos positivos y duraderos.
  - o Al pensar en la cohesión territorial como base para la cohesión social y esta como base para el desarrollo económico, no hay espacio para negar el pasado, como ocurre en la Zona da Mata de Pernambuco, cuando en la búsqueda de superar el dominio socio-

económico de la industria azucarera, se desarrolla una relación agrídulce con su historia, donde predomina muchas veces la explotación de los trabajadores; lo que disminuye el sentimiento de pertenencia al territorio, e incluso no permite que la gente valore con altivez la riqueza que la caña de azúcar ha traído para su culinaria, artesanía y el turismo. Tampoco hay espacio para negar los cambios que construyen el futuro, como ocurre en Leader, donde se registra el peso de algunas estructuras demográficas envejecidas, que terminan por reducir el impacto de las acciones destinadas a mejorar el sentido de identidad, lo que hace una oposición directa al concepto dinámico del desarrollo local.

- En relación con el enfoque territorial es preciso observar que:
  - Tanto el Leader cuanto el Promata contribuyeron a la promoción de los valores locales, bien en relación con los bienes producidos localmente, o para promocionar una característica física del territorio. Cabe destacar que el Promata centró sus acciones en la diversificación económica, como manera de escapar de la hegemonía azucarera en la Zona da Mata Norte de Pernambuco.
- 4. Los proyectos de intervención promovidos o apoyados por los grupos de acción local deben estar en consonancia con las características socio-económicas del territorio (epígrafes 4.5.3, 6.8.1 y 7.2.1).
  - La presencia de un grupo de acción local, además de la experiencia de este, es sin duda fundamental para lograr impactos económicos positivos en los proyectos apoyados, pero no suficiente. Es necesario tener en cuenta el estado de la cultura emprendedora local y el fomento del emprendimiento por medio de una adecuada asistencia técnica y capacitación para la elaboración de planes de negocios, que deben preceder a las iniciativas para la promoción de la diversificación económica local.
  - Se observa en el caso del Promata que las asociaciones público-privadas aun no despegaron en la aplicación de la estrategia de desarrollo local en Zona da Mata de Pernambuco, así como ocurre en Leader, donde están generando un proceso de aprendizaje colectivo. Pese a estar previsto en el reglamento operativo del Promata, las

instituciones privadas involucradas están contratadas para prestar un servicio y no participan realmente en una asociación público privada (APP).

5. También es posible inferir que la percepción del impacto de las intervenciones de una estrategia de desarrollo local tiene correlación positiva con las acciones para promover la integración, dinamización y cooperación (epígrafes 4.5.3, 6.8.5 y 7.2.6).
  - La participación de los diferentes actores locales efectivamente insertos en el contexto social y cultural es fundamental para crear una masa crítica tanto para la aplicación de la estrategia de desarrollo local, como para la percepción de su impacto y generación de conocimiento que permita su sostenibilidad y reinversión a largo plazo.
  - Todavía, es necesaria una componente innovadora en la estrategia de desarrollo local, capaz de impedir que la percepción del impacto positivo generado disminuya a medida en que sea mayor el nivel de desarrollo y la calidad de vida de la población. Por un tiempo, las acciones de animación y dinamización pueden hacer este papel, pero no serán suficientes a largo plazo, como ocurre en Leader después un cuarto de siglo. En el Promata, cuya experiencia es más reciente y la carencia de gente más grande, pese a la percepción de una brecha entre el planeado y el ejecutado, hay una percepción de que la iniciativa logró una valoración de la participación y movilización de la sociedad civil, nunca antes identificados con el territorio.
  - Se observa que los grupos de acción local han desempeñado una importante función en la articulación social, fomentando la participación de la población en el diseño e implementación de la estrategia de desarrollo. Aun así, en algunos espacios es posible percibir una baja aceptación de los grupos, sea por una baja representatividad de la sociedad civil en su unidad de gestión, o por su corto periodo de implantación (epígrafes 4.5.3, 6.8.3 y 7.2.3).
  - El Promata no posee una constitución formal para un grupo de acción local. Lo más cercano a esto es el núcleo de supervisión local, que todavía no goza de autonomía suficiente, una vez que está vinculado directamente al ayuntamiento. Aun así es posible identificar la valoración del programa, por su capacidad de movilización

social. De toda manera, el BID recomienda ampliar el empoderamiento de los actores locales (epígrafes 6.8.3 y 7.2.3).

- Hace falta poner en relieve la distinción de dos tipos de iniciativas para la promoción y difusión de proyectos entre distintos territorios: los grupos de cooperación y las acciones conjuntas de cooperación. En esta última se obtiene una mayor sinergia, una vez que se produce la búsqueda de complementariedades y logros de los proyectos que han solicitado la participación de diversos grupos para alcanzar la masa crítica necesaria en relación con los conocimientos técnicos y los recursos humanos y financieros (epígrafe 3.2.6).
  - No se identifica en el Promata una estructura formal para promocionar la dinamización de sus acciones, ni tampoco la cooperación entre sus actores o con agentes externos al territorio. También en Leader, que ha permitido a muchas zonas rurales establecer proyectos comunes de cooperación, se observa aún una carencia de cultura local para la asociación y cooperación (epígrafe 7.2.6).
6. Sin embargo, se conclui que la innovación aun siguen siendo un punto a ser fortalecido en las estrategias de desarrollo local.
- La persecución por la eficacia con respecto a la selección y ejecución de proyectos (epígrafe 4.5.3), bien como la complejidad administrativa y la burocracia (epígrafe 7.2.2), condujo al bloqueo de algunos aspectos esenciales del Leader, como la innovación y el enfoque ascendente. Por otro lado, en Brasil hace falta una mayor estandarización e instrumentos formales, ya sea en la promoción de la participación regular de la sociedad, o para fomentar el surgimiento de negocios innovadores.
7. Mientras que en las acciones de la Unión Europea en favor de la equidad se busca promover la igualdad de oportunidades para los grupos minoritarios, como las mujeres, los jóvenes y las personas mayores, en Brasil se busca primero garantizar el acceso de la población económicamente desfavorecida a los servicios básicos como la educación, la vivienda y la atención de la salud, en un intento de reducir la desigualdad social y de distribución de renta (epígrafe 2.3.4). Es necesario añadir que la estructura del gobierno local, por las singularidades de la Zona da Mata de Pernambuco, son capaces de

institucionalizar y perpetuar una situación socioeconómica de dependencia, construida por el modelo hegemónico de dominación de las fábricas azucareras (epígrafes 5.3 y 6.1).

8. En relación con el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo local es necesario garantizar un análisis adecuado del impacto de su aplicación y de la evolución del grupo de acción local en el área de intervención (epígrafes 4.5.2, 4.5.3, 6.8.3 y 7.2.3), la aplicación de análisis previas ricas en detalles y una medición precisa de los datos, además de planes de desarrollo local que incluyan indicadores de seguimiento y evaluación tangibles (epígrafe 4.3 y 6.6). Otro tema que vale la pena considerar es el hecho de que en el territorio actúan diferentes iniciativas y políticas, lo que dificulta el seguimiento y evaluación de las iniciativas para el desarrollo local (epígrafe 6.8.7). El seguimiento de los cambios en el territorio se complica aún más cuando se trata de bienes intangibles, como la cultura, cuestión en la que la percepción de la gente o incluso las reglas no escritas terminan teniendo el mayor impacto. Se puede concluir que los países con un menor nivel de educación y de institucionalización tienen más dificultades para realizar las evaluaciones y mejoras de sus estrategias de desarrollo local.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, Ricardo (2003): “Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”. In: ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, UFRGS, pp. 17-56.
- ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste (2006): *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – Versão para discussão*. Recife, Ministério da Integração Nacional.
- ADL CORANE – Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina (2002): *Programa de Desenvolvimento Local (Leader+) Terra Fria*, Bragança.
- ADL ESDIME – Agência para o desenvolvimento local no Alentejo Sudoeste (2002a): *Critérios de avaliação dos projectos*. <<http://www.esdime.pt/Leader/matrizesanalise.xls>>.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Regulamento de Aplicação do Plano de Desenvolvimento Local – AL SUD*. <<http://www.esdime.pt/regulamentogeral.htm>>.
- ADL ESDIME – Agência para o desenvolvimento local no Alentejo Sudoeste (2005): *Relatório Anual Leader 2004*, Esdime, Aljustrel.
- ADL IN LOCO – Associação In Loco – Intervenção, formação, estudos para o desenvolvimento local (2002): *Plano de Desenvolvimento Local Arrisca+*. <<http://www.in-loco.pt/inloco/projecto/arrisca.htm>>.
- \_\_\_\_\_ (2002a): *Projecto ALADIN - Acções Locais de Apoio ao Desenvolvimento Integrado da Serra do Caldeirão*. Disponible en <<http://in-loco.pt/images/aladin/aladin.pdf>>.

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de (2000): *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Renavan.
- BAJO, Oscar (1991): *Teorías del comercio internacional*. Barcelona: Antonio Bosch Editor.
- BEZERRA, M. C. L.; MUNHOZ, T. (Coord.) (2000): *Gestão dos recursos naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Consórcio TC/BR/FUNATURA.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011): *Relatório de Término de Projeto PCR - Projeto BR0246*. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38262491>>.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo de Pernambuco y Promata- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (2009): *Avaliação final do programa. Diversificação econômica e competitividade regional*. Consultores - Gustavo S. C. Roque da Mata y Juarez J. J. Paiva. Setembro – 2009. Recife – Pernambuco.
- \_\_\_\_\_ (2009a): *Avaliação final do programa - Estudos de aprofundamento – Articulação entre níveis de governo e sistema de incentivos e condicionalidades – Relatório final* - Carlos Filadelfo e Karla Godoy - Consultores Temáticos. Setembro de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2009b): *Relatório de avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco - Promata. Tema: Planejamento, apoio e fomento ao desenvolvimento territorial*. Yumi Kawamura y Rubenildo Moura. Setembro de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2009c): *Relatório Final - Tema Meio Ambiente*. Consultores - Dinabel Vilas Boas e Renata A. Alves. Setembro, 2009.
- \_\_\_\_\_ (2010): *Programa de apoio ao desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Promata (Contrato de empréstimo N.º 1357/ OC- BR) – Relatório de Avaliação Final* – Carlos Aquino – Consultor. Fevereiro, 2010.
- BLANCO, Raquel González (2011): *Diferentes teorías del comercio internacional*. In: Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica. Enero-febrero 2011. N.º 858 ICE, pp. 103-117.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1998): *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados: delimitação geográfica dos eixos; relatório preliminar*. São Paulo: BNDES, Ministério do Planejamento e Orçamento.
- BOISIER, Sergio (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la Cepal N° 86. Agosto 2005. pp. 47-62.
- BUARQUE, Sérgio C. (2004): *Construindo o desenvolvimento local sustentável – Metodologia e planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2.ª edição.
- BUSS, Paulo Marchiori; CARVALHO, Antonio Ivo (2009): *Desenvolvimento da promoção da saúde no Brasil nos últimos vinte anos (1988-2008)*. Ciência e saúde coletiva, vol.14, n°. 6, Rio de Janeiro, Dec. 2009.
- BUSTELO, Pablo (1999): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.

- CAP – Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía (2005): *Actualización de la Evaluación Intermedia – Iniciativa Comunitaria Leader Plus de Andalucía*, Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, 31 de diciembre, Madrid.
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo (2002): *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 30.ª edición.
- CARVALHO, José Murilo de (1997): *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. Dados Revista de Ciências Sociais, vol. 40, n.º. 2, Rio de Janeiro.
- CAVALCANTI, Clóvis; et al. (2002): *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Promata. Trabalhos para discussão*. n.º. 135/2002. Febrero – 2002. Fundação Joaquim Nabuco.
- CE – COMISIÓN EUROPEA (1999): *Reglamento (CE) n.º 1260/ 1999 del Consejo de 21 de Junio de 1999 que establece disposiciones generales sobre los Fondos estructurales*, Bruselas. < <http://europa.eu.int/eur-lex/es/index.html> >.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de Abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+)*, (2000/C 139/5), Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 14 de Abril de 2000, Serie C, n.º 139.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Enfrentar o desafio - A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego – Relatório do Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok*, Bruxelas, Novembro de 2004. Disponible en <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/cha/c11325.htm>>.
- \_\_\_\_\_ *Buscador para oferta y búsqueda de partenariado para proyectos de cooperación transnacional*, Swedish Leader+ Network Unit. < <http://Leaderplus.cec.eu.int/pst/> >.
- CEÑA DELGADO, FELISA (1994): *Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica*. Madrid: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros n.º 169, julio-septiembre, PP. 11-51.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile. <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/4371/lcg1601e.htm>>.
- CES – COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (2000): *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader+»* (2000/C 51/ 18), Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de Febrero, Serie C, n.º 51.
- CESE – COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2005): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — implantación de un modelo agrícola sostenible en Europa a través de la PAC reformada — la reforma del sector del azúcar»* (COM(2004) 499 final) (2005/C 157/19).

- CIDEC – Centro Interdisciplinar de Estudios Económicos (2006): *Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do Programa de iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural (Leader+)* - Relatório Final, 27 de Março, IDRHa. < [www.Leader.pt](http://www.Leader.pt) >.
- CIMA – Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991): *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília.
- CMMAD – Comisión Mundial el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992): *Nuestro futuro común*, Ginebra, Alianza.
- CONDEPE/ FIDEM – Agencia Estadual de Planeamento y Pesquisa de Pernambuco < <http://www.condepefidem.pe.gov.br> >.
- COOPERAR EM PORTUGUÉS <[www.cooperaremportugues.org](http://www.cooperaremportugues.org)>.
- COSTA, Caetano De'Carli Viana (2014): *Sonhos de Abril. A luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal- os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão*. Tese de Doutoramento em Pós-colonialismos e Cidadania Global, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Doutor. Orientador: Prof. Dr. Boaventura de Sousa Santos; Coorientador: Prof. Dr. Pedro Hespanha. Coimbra, 2014.
- CRE – Connecting Rural Europe (2012): *Focus Group 4: Better Local Development Strategies Final Report*. June 2012.
- DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION (1975): *What now? Another Development. Report on Development and International Cooperation*. Elaborado por ocasião de la 7.ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, de 1 a 12 de septiembre de 1975. Disponible en <[http://www.dhf.uu.se/pdf/75\\_what\\_now.pdf](http://www.dhf.uu.se/pdf/75_what_now.pdf)>.
- DGDR – Dirección General de Desarrollo Rural (2003a): *Programa Regional de Andalucía Iniciativa Comunitária (Leader +) 2000-2006*, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla.
- \_\_\_\_\_ (2003b): *Régimen de ayudas del Programa Regional “Leader Plus” de Andalucía 2000-2006*. [www.andaluciarural.org/ficheros/Normativa/Leader/02.pdf](http://www.andaluciarural.org/ficheros/Normativa/Leader/02.pdf).
- DGDSMR – Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012): *Leader en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- DINIZ, Clélio Campolina (2003): *Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos EURE (Santiago)*. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, Santiago de Chile, v. XXIX, n. 88, p. 29-53, 2003.
- DOUE – Diario Oficial de la Unión Europea (2013): *Dictamen del Comité de las Regiones — Hacia un Séptimo programa de acción en materia de medio ambiente: sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE. (2013/C 17/07)*. Bruselas: Diário Oficial de las Comunidades Europeas, 19 de Enero de 2013, Serie C, n.º 17, pp. 30- 36.

- EC – EUROPEAN COMMISSION (2013): Directorate-General for Agriculture and Rural Development- Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2013. December, 2013.
- ELARD – *Red Europea de Desarrollo Rural*. <<http://plaza.telefonica.net/tienda/elard>>.
- ESPAÑA. España. LEY 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE, 14 de diciembre de 2007, núm. 299, p. 51339 - 51349.
- FAVARETO, Arilson da Silva (2009): *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- FAVARETO, Arilson da Silva (2007): A abordagem territorial em políticas e programas de desenvolvimento – um olhar sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (Brasil). Relatório RIMISP/FAO.
- FAVARETO, Arilson; OLIVEIRA, Fábio Pimentel de; GUIMARÃES NETO, Leonardo; GALINDO, Osmil; ECHEVRI, Rafael; BACELAR, Tânia; SANTOS, Valdeci Monteiro (2010): *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato (2014): *Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea*. Madrid: Delta Publicaciones.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Fundamentos económicos de la Unión Europea*. Madrid: Thomson Editores Spain.
- FREYRE, Gilberto (2003): *Casa-grande y senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*- apresentação de Fernando Henrique Cardoso. 48.ª edição, São Paulo: Global.
- FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul (2003): *The new economic geography: Past, present and the future*, Economics of Governance, Springer, vol. 83(1), pages 139-164, October.
- FUNDAÇÃO ODEBRECHT. < <http://www.fundacaodebrecht.org.br/PDCIS/Iniciativa/10/Instituto-de-Desenvolvimento-Sustentavel-do-Baixo-Sul-da-Bahia>>.
- FURTADO, Celso (1982): *A Nova Dependência*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1989): *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2.ª edição.
- \_\_\_\_\_ (1996): *El desarrollo económico: un mito*, Madrid, Siglo Veinteuno Editores, S.A.
- \_\_\_\_\_ (1996): *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3.ª ed.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, 10.ª ed. Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Raízes do subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (2003): *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da Experiencia Européia*. Tesis doctoral presentada al Instituto de Economía de la Unicamp.

- GDR ALPUJARRA- SIERRA NEVADA (2000): *Balance socio- económico*, Órgiva, Iniciativas Líder Alpujarra S. A. <[http://www.adr-alpujarra.com/zona\\_archivos/doc\\_general\\_adr/memoria3](http://www.adr-alpujarra.com/zona_archivos/doc_general_adr/memoria3)>.
- \_\_\_\_\_ (2000a): *Plan de Actuación de la Alpujarra*. Iniciativas Líder Alpujarra S. A., Órgiva. <[http://www.adr-alpujarra.com/zona\\_archivos/doc\\_general\\_adr/memoria1.pdf](http://www.adr-alpujarra.com/zona_archivos/doc_general_adr/memoria1.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ *Socios que componen la ADR*, Órgiva. <[http://www.adralpujarra.com/zona\\_archivos/doc\\_socios/sociosgraficocolor](http://www.adralpujarra.com/zona_archivos/doc_socios/sociosgraficocolor)>.
- GDR MEDIO GUADALQUIVIR (2000): *Plan Desarrollo Leader+*. <<http://www.medioguadalquivir.org/index.php?modo=descargasyidcat=214yoptgrp=31>>.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Acequia – Proyecto de Cooperación. Iniciativa Comunitaria Leader+*, Andalucía. <<http://www.acequia.org/>>.
- GDR SIERRA MÁGINA (2000): *Plan de Desarrollo Leader+ - Mágina MAS*. <<http://www.magina.org/descargas/Leader.pdf>>.
- GÓMEZ OREA, Domingo (1994): *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Madrid: Editorial Agrícola Española S.A. e Instituto Tecnológico Minero de España.
- GOVERNO BRASILEIRO (2015): <[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)>.
- GOVERNO BRASILEIRO (2015): *Programa Territórios de Cidadania*. <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.
- GOVERNO BRASILEIRO (2015): *Projeto Dom Helder Câmara*. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Ministério do Desenvolvimento Agrário. <<http://www.mda.gov.br>>.
- GOVERNO BRASILEIRO – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2011): *Plano Brasil Sem Miséria (BSM): Dados e Estatísticas*. <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>>.
- GOVERNO BRASILEIRO – Ministério da Integração Nacional (2009): *PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais*. SPR - Secretaria de Programas Regionais.
- GOVERNO BRASILEIRO – Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (1999): *Documento de referência do Programa Comunidade Ativa: Uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília: Comunidade Ativa.
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA (2015): *Territórios de Identidade*. Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan) .<<http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade>>.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Base de Dados do Estado.<[www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/PerfilMunicipios.aspx](http://www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/PerfilMunicipios.aspx)>.
- GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (2015): *Programa Microbacias*. <<http://www.microbacias.sc.gov.br/>>.
- HESPANHA, Pedro; NOGUEIRA, Cláudia; PORTELA, José; TEIXEIRA, Mário S; BAPTISTA, Alberto M. (2008). *Micro Empreendedorismo em Portugal: experiências e perspectivas*. ed. 1. Lisboa: Incoop Lisboa.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013): *Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2010): *Dados do Censo 2010*. Publicados no Diário Oficial da União do dia 04/11/2010. In: <<http://www.ibge.gov.br>>.

\_\_\_\_\_ (2006): *Censo Agropecuário 2006*. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <<http://www.ibge.gov.br>>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br>>.

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (2011): *Avaliação contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER). Relatório Intermédio da Avaliação Contínua de 2010*. Lisboa.

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (2013): *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Carlos Miranda e Heithel Silva (Organizadores da Série), Brasília, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.21.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>.

INE – Instituto Nacional de Estatística <<http://www.ine.pt>>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013): *Texto para Discussão - Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto*.

JUNTA DE ANDALUCÍA  
<<<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/blog/2014/05/la-poblacion-de-andalucia-en-2014-8-392-635-de-habitantes/>>>

KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. (1995): *Globalization and the Inequality of Nations* (No. w5098). National Bureau of Economic Research.

KRUGMAN, PAUL R. (1997): *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Antoni Bosh, Editor-Barcelona.

KRUTMAN, Henriette Mariacy (2004): *Fatores críticos no êxito da gestão de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)*. Rio de Janeiro: UFRJ. Tese de doutorado.

Leader PORTUGAL - <http://www.Leader.pt>.

LIMA, Adriana Rosado Maia de (2006): *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes implementadores*. João Pessoa: UFPB.

LTM – Laboratório Territorial de Manguinhos. <http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/>

MADRP – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (2006): *Programa Nacional Leader+*. <<http://www.min-agricultura.pt>>.

- MAPyA – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2000): *Iniciativa Comunitaria Leader + (2000-2006) – Programa de Desarrollo Rural* – España, noviembre- (Rev. 04/04/01), Madrid. <<http://redrural.mapya.es/web/temas>>.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Presentación Leader*. <[redrural.mapya.es/web/temas/presentacion\\_Leader/](http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion_Leader/)>
- \_\_\_\_\_ (2006): *REAL DECRETO 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria “Leader Plus” y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER)*, Boletín Oficial del Estado, n.º. 11, 12 de Enero de 2002, Madrid.
- MATENSANZ GÓMEZ, DAVID (2001): *El desarrollo rural en los noventa. Una aproximación desde la teoría del desarrollo endógeno*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas Ediciones.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Brasileiro (2015): <<http://mdspravoce.mds.gov.br/bolsa-familia/>>.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Brasileiro (2011): *Identificação de localidades e famílias em situação de vulnerabilidade (IDV)*. <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/>>.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y W. W. Behrens III (1972): *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*. London. Earth Island Press.
- METIS GmbH (2010): *Ex-post evaluation of Leader +*. Vienna, 15.12.2010.
- MI – Ministério da Integração do Governo Brasileiro - [www.integracao.gov.br/](http://www.integracao.gov.br/).
- MMAMRM – Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2008): *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013*.
- \_\_\_\_\_ (2010): *Informe de evaluación intermedia programa de desarrollo rural de Andalucía 2007-2013*.
- NURKSE, Ragnar (1957): *Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- OEL – OBSERVATORIO EUROPEO Leader (1991): *Evaluar el valor añadido del enfoque Leader*. Comisión Europea.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Guía Metodológica Leader: la competitividad territorial - Parte 2: capital territorial y proyecto del territorio*, Bruselas. <<http://europa.eu.int/comm/archives/Leader2/rural-es/biblio/compet/sub22.htm>>.
- \_\_\_\_\_ (2001a): *Guía Pedagógica Leader: Leader, de una iniciativa a un método*, Bruselas. Disponible en <[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/Leader2/dossier\\_p/es/contents.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/Leader2/dossier_p/es/contents.htm)>.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Investigación, transferencia y adquisición de conocimientos para el desarrollo rural, Innovación en el medio rural*. Cuaderno de la innovación n.º 10, febrero, Bruselas. <<http://www.rural-europe.aeidl.be>>.

- \_\_\_\_\_ (2001c): *La cooperación transnacional en el marco del Leader II - Enseñanzas del pasado, instrumentos para el futuro, Innovación en el medio rural* – Cuaderno de la innovación n.º 11, marzo, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (2001d): *La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader. Parte 3 - Del análisis del capital territorial a la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial*. < <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/Leader2/rural-es/biblio/compet/sub33.htm>>.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas (1995): *Metropolitan Governance: Patterns and Leadership*. Documento presentado a United Nations High-Level Interregional Meeting on Metropolitan Governance: Patterns and Leadership, Quito, 18-20 abril. 1995. Pág. 1.
- PERROUX, François (1950): *Economic spaces: theory and application*. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Massachusetts.
- PESSÔA DE OLIVEIRA, Giovanilza Maria (2006): *Elementos de comunicación en la gestión de los planes de desarrollo local – la participación ciudadana promovida por el Programa Leader*. XIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores em Comunicación, Zaragoza, 26 y 27 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008): *Zona da Mata Norte: Caminhos agrídoces – Uma reflexão sobre as alternativas para o desenvolvimento sustentável na Zona da Mata Norte de Pernambuco*. Scientia Una, Olinda, n.9, pp.07-24.
- \_\_\_\_\_ (2012): *Metodologia para o desenvolvimento local – um estudo de caso no programa Leader da União Europeia*. Scientia Una, Olinda, n. 11.
- PESSÔA DE OLIVEIRA, Giovanilza Maria; SILVA, Emanuel Sampaio (2011): *Os programas de apoio ao desenvolvimento local como ferramentas geradoras de oportunidades para o empreendedorismo: um estudo de caso do Promata*. Scientia Una, Olinda, n. 12, pp. 09- 30.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2014): *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. < [http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1yli=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1yli=li_Atlas2013)>.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003a): *Atlas de Desarrollo Humano – 2000. Programa para ordenador*. < <http://www.pnud.org.br/atlas/dl/unico/AtlasIDH2000.exe> >.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada-ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Madrid: Ediciones Mundi- Prensa.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006- Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*.
- \_\_\_\_\_ (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011- Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*.

- \_\_\_\_\_ (2014): *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.*
- PORTER, Michael E. (1993): *A Vantagem Competitiva das Nações.* Rio de Janeiro: Campus.
- PROMATA – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (1995): *Marco de referência e proposta preliminar,* Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Perfil dos territórios.* <<http://www.Promata.gov.pe.br>>.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Visão geral do Promata.* Roberto Salomão. <<http://www.Promata.gov.pe.br>>.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Relatório das ações do projeto piloto 2001-2002 (versão preliminar).* Recife, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2002a): *Aliança – Plano de Investimento Municipal. Versão revisada.* Dezembro, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2002b): *Buenos Aires – Plano de Investimento Municipal. Versão revisada.* Dezembro, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2002c): *Nazaré da Mata – Plano de Investimento Municipal. Versão revisada.* Dezembro, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2002d): *Tracunhaém – Plano de Investimento Municipal. Versão revisada.* Dezembro, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2002e): *Vicência – Plano de Investimento Municipal. Versão revisada.* Dezembro, 2002.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Relatório do Diagnóstico Institucional,* Março de 2003. <[www.Promata.gov.pe.br](http://www.Promata.gov.pe.br)>.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Regulamento Operacional do Promata – ROP (1357/ OC- BR) (Versão atualizada).* Recife, Setembro de 2004.
- QCA – Quadro Comunitario de Apoio. <<http://www.qca.pt>>.
- REDE Leader PORTUGAL (2000): *Programa Nacional Leader+ Portugal.* <<http://www.Leader.pt/pdf/PNELeader.zip>>.
- REDR – Red Europea de Desarrollo Rural (2012): *Estrategias de Desarrollo Local. Grupo de enfoque Leader (GE) sobre Mejores Estrategias de desarrollo local.*
- REDRURAL – Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural: *Revista Actualidad Leader-Revista de Desarrollo Rural.* <<http://redrural.mapya.es>>.
- REDR – Red Española de Desarrollo Rural <<http://www.redr.es/es/portal.do>>
- RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor. [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br).
- RUBIO, Blanca Spottorno y GONZÁLEZ, Félix (2006): *Los fondos estructurales 2007- 2013. La participación de las ONG.* España: Fundación Luis Vives. <<http://www.fundacionluisvives.org/upload/13/24/Cuaderno3.pdf>>.
- SACHS, Ignacy (2002): *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2.<sup>a</sup> ed.
- SAMPEDRO, José Luis; BERZOSA, Carlos (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después.* Madrid: Santillana, S. A. Taurus.

- SÁNCHEZ DE ALVA, Alfonso Rodríguez (2000): *Guia para entender a política regional da União Europeia*. Planejamento e Políticas Públicas Nº 21 – Jun de 2000. P. 52-101.
- SANTOS, Milton (2012): *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1.<sup>a</sup> edição, 2.<sup>a</sup> reimpressão.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Economia Espacial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1996): *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Editora Hucitec.
- SANTOS, Milton y SILVEIRA, Maria Laura (2002): *O Brasil- Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 4.<sup>a</sup> ed.
- SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2004): *Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Desenvolvimento com todos. Brasília.
- SECS – Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (1999): *Documento de Referência do Programa Comunidade Ativa: Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Brasília.
- SENRA, Kelson Vieira (2011): *Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional no Brasil*. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, V.4.
- SFORZI, Fábio (2001): *La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local*. In: RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (editor). *Manual de Desarrollo Local*. Gijón (Asturias). Ediciones Trea, S. L. Pág. 15.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) (2001): *A Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 23- 24.
- SOUZA, Nali de Jesus de (1999). *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 4.<sup>a</sup> ed.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE, for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network (2013): *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*.
- VALCÁRCEL-RESALT, Germán: *Bases del Desarrollo Local sustentable*. In: RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (editor). *Manual del Desarrollo Local*. Gijón, Ediciones Trea, S. L., 2001, p.61-77.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide S. A.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antonio Bosch Editor.
- VEIGA, José Eli (2004): *A dimensão rural do Brasil*. Estudos Sociedade e Agricultura. N.º 22.
- WORLD BANK GROUP (2014). *World Development Report 2015. Mind, Society, and Behavior*.
- ZAPATA, Tânia; PARENTE, Silvana; ARNS, Paulo Cesar; JORDAN, Arturo; y OSÓRIO, Carlos (2001): *Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos*. In: SILVEIRA, Caio Márcio y REIS, Liliane da Costa – orgs. *Desenvolvimento Local. Dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rede DLIS- Desenvolvimento local integrado e sustentável.

## **ANEXOS**

### Anexo A. Lecciones aprendidas del Promata.

1. Um Programa com as características do Promata, com vários componentes articulados entre si, desenvolvendo-se em 43 municípios e com grande participação comunitária, deveria envidar esforços maiores de planejamento, antes e durante a execução, incluindo dentro de cada fase uma análise detalhada de cronograma e previsão de gastos.

2. O Programa baseou toda sua estratégia inicial na elaboração dos Planos de Investimento Municipal (PIM) e na participação comunitária nos mesmos. Embora fosse lógico que começasse com os Planos, cuja elaboração se baseia na mobilização dos representantes das comunidades e da sociedade civil, era também evidente que qualquer demora que ocorresse na elaboração desses PIMs, atrasaria o início do Programa e isto geraria expectativas negativas na população e imagem negativa sobre o Programa. O PIM é um instrumento válido para promover a participação popular e para priorizar os investimentos. Entretanto, o processo deve contar com a orientação do Executor do programa para permitir e viabilizar também coerência entre o planejado pela comunidade e as possibilidades da implementação. O envolvimento da comunidade na posterior manutenção e sustentabilidade das benfeitorias e benefícios é uma das lições de boas práticas do Promata, e deve ser considerado como parte do PIM.

3. A avaliação final do projeto documentou que o grau de compromisso a uma metodologia de participação comunitária foi tanto que resultou em mobilizar até 20.000 pessoas para um PIM, multiplicando esse processo em cada um dos municípios. Esse processo deu a garantia de acesso aos representantes de todos os setores e faixas econômicas da sociedade da Zona da Mata, mas criou o desafio enorme em converter as demandas agregadas em eixos estratégicos. Uma das lições aprendidas dessa avaliação é que, no futuro, não faltaria aumentar a participação, mais bem trata-se de elaborar mecanismos mais efetivos de 'contratualidade', elaborando um "mapeamento de stakeholders" com atribuição de responsabilidade mais clara dentro dos planos de ações prioritizadas.

4. A qualidade da equipe de trabalho do Estado e da Empresa Gerenciadora permitiu resolver adequadamente e a tempo as múltiplas dificuldades que apresentou a execução de um Programa com numerosos componentes e atividades, envolvendo várias Secretarias de Estado e 43 Municípios. As visitas técnicas de inspeção do Banco permitiram ajustar alguns detalhes da operação, assim como contribuir com a experiência adquirida em outros países, por funcionários e consultores.

(Continúa)

## ANEXO A. Lecciones aprendidas del Promata (continuación).

5. O Promata construiu e implantou um Sistema de Gerenciamento do Programa, com Módulos de: Planificação e Controle; Financeiro e Contábil; Aquisições; Serviços Gerais e Patrimoniais; assim como um sistema de Acompanhamento de Tarefas e Documentos, os quais geraram informações precisas, atualizadas e oportunas, que ofereceram um importante apoio às tarefas da equipe de gerência. Visto a qualidade dos instrumentos gerenciais e informáticos desenvolvidos pelo Programa merecem ser divulgados e conhecidos por outros executores, para seu eventual aproveitamento.

6. Um futuro programa como o Promata, deve experimentar um enfoque efetivamente territorial, apoiando estratégias de desenvolvimento regional que tratem o território em sua globalidade, com ênfase na articulação entre os setores locais, na integração entre as políticas e investimentos no território e em uma abordagem participativa da base para o topo com demandas qualificadas. As unidades territoriais devem ser formadas a partir da identificação de nexos estruturais e funcionais e da mobilização de forças sociais que devem partilhar um diagnóstico e um horizonte futuro capaz de orientar investimentos.

7. A complementaridade dos investimentos e esforços do Programa em relação a outros que podem e devem ser aportados ou pela iniciativa privada ou por outros níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal) devem ser analisadas previamente. Parte do processo dessa análise implica abordagem diretamente com os Prefeitos para favorecer sua participação efetiva durante a execução.

8. A concepção para o desenvolvimento da região deve focar e promover a competitividade regional e se apoiar na em dinâmicas econômicas consistentes.

9. O tema ambiental deveria ser transversal ao programa com abordagem integrada de problemas. Elementos como a cobertura florestal, o uso do solo e dos recursos hídricos deveriam estar na base dos cenários futuros e da definição de prioridades.

Fuente: BID, 2011, pp. 23 y 24<sup>211</sup>.

---

<sup>211</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011): *Relatório de Término de Projeto PCR - Projeto BR0246*.

## Anexo B. Conclusiones sobre las mejores estrategias de desarrollo local de Leader.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Making a start <ul style="list-style-type: none"> <li>Start Early</li> <li>Take Responsibility, Avoid Delays</li> <li>Allow Enough Time</li> <li>Involve People</li> <li>Continuity and Resourcing Development</li> <li>Take Advantage of Mentoring</li> <li>Plan a Staged Approach</li> </ul> </li> <li>• Guidance <ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinate Within the Support Package</li> <li>Guide the LDS Development Method</li> <li>Improve Standards through Training</li> </ul> </li> <li>• Elements of the local development strategy <ul style="list-style-type: none"> <li>Specify More Clearly</li> <li>SWOT Analysis</li> <li>Leader Principles</li> <li>Ensuring Local Participation</li> <li>Improve Innovation</li> <li>Strengthen the Intervention Logic</li> <li>Plan Monitoring and Evaluation</li> <li>Prioritise Training in the Strategy</li> </ul> </li> <li>• Autonomy <ul style="list-style-type: none"> <li>Seek a Balance</li> </ul> </li> <li>• Local priorities and strategic fit <ul style="list-style-type: none"> <li>Achieve Flexibility within the Parameters</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategy selection <ul style="list-style-type: none"> <li>Use Objective Quality Criteria</li> <li>Provide Quality Feedback</li> <li>Set Evidence-based Budgets</li> <li>Compete on Quality</li> </ul> </li> <li>• Funding <ul style="list-style-type: none"> <li>Improve planning</li> </ul> </li> <li>• Delivering objectives <ul style="list-style-type: none"> <li>Be strategic, pursue proactively</li> <li>Employ the Leader methods</li> <li>Review LDS performance</li> <li>Strengthen and support the system</li> </ul> </li> <li>• Monitoring and indicators <ul style="list-style-type: none"> <li>Focus, plan and structure</li> <li>Improve consistency and understanding of indicator selection and use</li> <li>Smarter additional indicators</li> </ul> </li> <li>• Evaluation <ul style="list-style-type: none"> <li>Design a common structure</li> <li>Align purpose and methods for stronger learning</li> <li>Dissemination and feedback for action</li> </ul> </li> <li>• Self- evaluation <ul style="list-style-type: none"> <li>Strengthen relevance through broader involvement</li> <li>Improve design to achieve value and compatibility</li> </ul> </li> <li>• Monitoring and evaluation support <ul style="list-style-type: none"> <li>Improved support is a priority</li> <li>Support needs derive from the other issues</li> </ul> </li> </ul>
---	--

Fuente: CRE, 2012, pp. 32-45<sup>212</sup>.

<sup>212</sup> Connecting Rural Europe (2012): *Focus Group 4: Better Local Development Strategies Final Report*. June 2012.

Anexo C. Mejores Estrategias de Desarrollo Local – Leader.



- **Mantenga las vías de comunicación abiertas:** es importante mantener un diálogo constante con las autoridades (Autoridades de gestión y Organismos de pago) – éstas pueden alertar a los GAL de los problemas posibles y ofrecer orientación práctica.
- **Desarrollo de capacidades de los actores:** es muy importante desarrollar la capacidad de las partes participantes a todos los niveles, por lo tanto el valor de la formación, orientación y tutelaje es alto y así debe reconocerse.
- **El dinero es importante:** preste atención a la financiación – evalúe los costes con exactitud, evalúe la financiación en consecuencia y esté preparado para realizar los ajustes necesarios.
- **Seleccione proyectos que sean acordes con los objetivos de la EDL:** en consecuencia deben definirse criterios de selección efectivos.
- **Manténgase alerta:** la EDL y sus proyectos necesitan una revisión constante – y donde sea necesario ajustes – por lo tanto son importantes el seguimiento y la evaluación constantes del desempeño de EDL.
- **Autoevaluación:** realizada por un GAL es una buena herramienta de evaluación del progreso de EDL.
- **Interactúe con la comunidad:** es vital que los miembros de GAL tengan una interacción directa con los promotores de un proyecto, sobre todo en relación al seguimiento y la evaluación.
- **Céntrese en las líneas generales:** el progreso y los resultados de los proyectos deben verse dentro del contexto de la EDL en general.
- **Haga correr la voz:** los GAL deben fomentar activamente lo que están haciendo y cómo lo están haciendo, sobre todo en la propia comunidad local. Todos necesitan saber que existe una estrategia y que se está logrando.
- **Disfrute con la curva de aprendizaje:** ¡debería alentarse a los profesionales a que aprendan durante el proceso y compartan lo que han aprendido!



Para más información:  
<http://enrd.ec.europa.eu/>

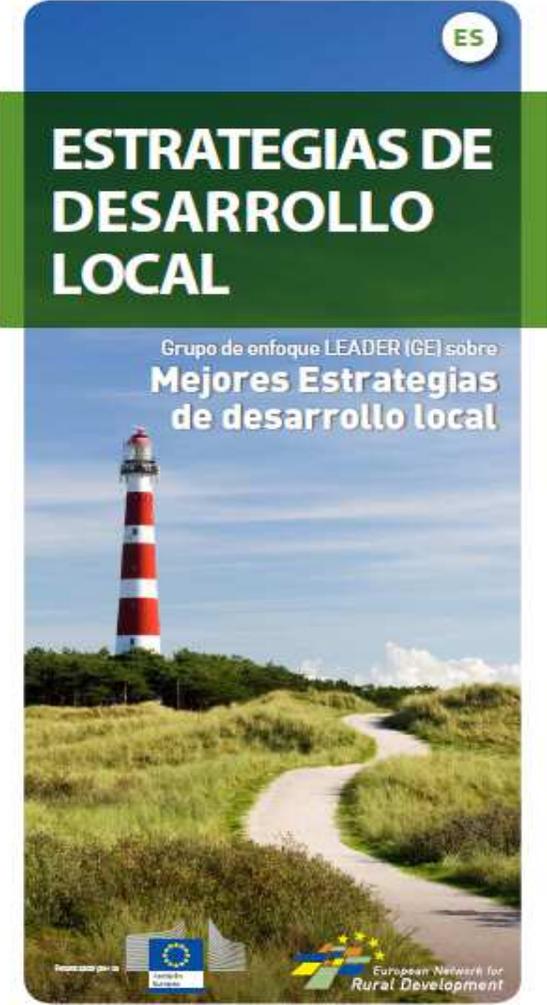


**Red Europea de Desarrollo Rural (REDR)**

**Punto de contacto:**  
Rue du Marteau, 81  
B - 1000 Bruselas  
Bélgica  
Tel: +32 2 235 20 20  
Fax: +32 2 280 04 38  
E-mail: [info@enrd.eu](mailto:info@enrd.eu)  
<http://enrd.ec.europa.eu/>



K330-12.806-ES-C



**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL**

Grupo de enfoque LEADER (GE) sobre  
**Mejores Estrategias de desarrollo local**

doi 10.2762/40562  
ISBN 978-92-79-26232-4



9 789279 262326

© Oficina de Publicaciones

European Network for Rural Development

(Continúa)

Anexo C. Mejores Estrategias de Desarrollo Local – Leader.

GRUPOS DE ENFOQUE DE LA REDR	GRUPO DE ENFOQUE 4 VISIÓN GENERAL	CONCLUSIONES CLAVE
<p>El desarrollo rural es un componente cada vez mas importante de la Política agrícola común (PAC), comprende muchos temas distintos y áreas de interés entre ellas la estrategia de desarrollo local participativa LEADER la cual es una herramienta de probada eficacia y de creciente aceptación en la Política de desarrollo rural de la UE.</p> <p>Se han establecido cuatro "grupos de trabajo" LEADER dentro del sub-comité LEADER de la REDR, con el fin de aumentar el conocimiento y asegurar una mayor efectividad en la implementación actual y futura del método LEADER. Las recomendaciones concretas se basan en un análisis minucioso de aspectos concretos de LEADER que ha propuesto cada uno de los grupos de enfoque para mejorar la implementación de LEADER.</p>	<p>Las conclusiones del Tribunal de cuentas europeo fueron uno de los motivos por los que se estableció el cuarto Grupo de enfoque LEADER sobre mejores estrategias de desarrollo local iniciado formalmente en mayo de 2011. Con el fin de asesorar a los Estados miembros en lo referente al periodo de programación actual y al próximo y mejorar la eficacia y rentabilidad del enfoque LEADER, los objetivos del Grupo de enfoque eran examinar la manera en la que los Estados miembros y las regiones de la UE pusieron en marcha sus medidas LEADER para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Identificar los requisitos críticos en el diseño de las Estrategias de desarrollo local; y</li> <li>● recopilar herramientas y prácticas relevantes utilizadas a nivel de Grupos de acción local (GAL) asegurando una implementación eficaz de la Estrategia de desarrollo local.</li> </ul> <p>Bajo la presidencia de profesionales de LEADER desde Finlandia a Portugal y gracias a la orientación de la Comisión europea (Dirección general de agricultura y desarrollo rural - DG AGRI), casi 80 voluntarios participaron en el grupo de 27 Estados miembro de la UE entre ellos representantes de GAL, Autoridades de gestión, Organismos pagadores, Unidades de apoyo nacional y asociaciones de GAL.</p>	<p>Las conclusiones del Grupo de enfoque se han resumido en un informe definitivo que cuenta con varias prácticas positivas realizadas en toda la UE y conclusiones que identifican las posibles áreas de mejora en el diseño y la implementación de EDL.</p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Es un proceso:</b> una buena EDL significa que existe un buen proceso. Es necesario un análisis profundo de las necesidades de la comunidad, basado en una estrategia ascendente sólida, responsabilidad de las partes participantes, realismo y estrategia dinámica para divulgar la estrategia.</li> <li>● <b>Cuanto antes mejor:</b> comience pronto y haga un plan – las EDL funcionan bien donde hay continuidad entre un programa y el siguiente y se emplea el tiempo suficiente para desarrollar los planes.</li> <li>● <b>Mobilice a las partes participantes:</b> los beneficiarios son asociados activos en la implementación de EDL, por lo tanto lograr que participen en el diseño e implementación de la EDL es un factor clave para su éxito.</li> </ul>
<p><b>MEJORES ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL</b></p> <p>La Estrategia de desarrollo local (EDL) es un componente esencial del enfoque LEADER, traza una trayectoria de desarrollo que refleja la combinación única de activos locales, recursos y aspiraciones. Los Grupos de acción local (GAL) son responsables de diseñar e implementar su EDL.</p> <p>Sin embargo, en la práctica el diseño de una EDL de alta calidad puede ser muy exigente. El Informe especial 2010 del Tribunal de cuentas europeo (TCE) sobre la implementación de LEADER puso de relieve varios puntos débiles con relación a la EDL y resaltó la necesidad de mejorar.</p> 		

Fuente: REDR (2012).

Anexo D. Resultados de la aplicación del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco (Brasil) –  
2002 a 2010.

<b>ALCANCE DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO (OD)</b>	
<b>SUBPROGRAMA I: Melhoramento de Serviços Básicos</b>	
<b>Objetivo de Desenvolvimento (Propósito):</b> Aumentar a Disponibilidade e a Qualidade dos Serviços Básicos Municipais <b>Componentes:</b> (a) Fortalecimento da Gestão Municipal e Organizações Comunitárias; (b) Ações Sociais: Educação e Saúde; (c) Infraestrutura: Caminhos Vicinais, Saneamento e Limpeza Urbana, Matadouros e Mercados e outras Obras.	
Indicadores de Efeitos Diretos Planejados: (Junho 2002)	Efeitos Diretos Obtidos (Junho 2010)
<p><b>I. (a) Fortalecimento da Gestão Municipal e Organizações Comunitárias;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao final do Programa, 43 (100%) dos Governos Municipais estão melhor capacitados para planejar e executar programas sociais.</li>   <li>• A capacidade de gestão dos 43 municípios está considerada como eficiente, eficaz, e participativa, pelo menos por 50% da população ao finalizar o Projeto.</li>   <li>• Ao final do Programa 1.300 lideranças de organizações sociais da região capacitadas para atuarem com legitimidade nas políticas públicas e 30% do número de organizações comunitárias formulam e executam projetos com sucesso</li> </ul>	<p><b>I. (a) Fortalecimento da Gestão Municipal e Organizações Comunitárias;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os 43 Municípios do PROMATA estão melhor capacitados para planejar e executar programas sociais em função de ações do Projeto na modernização administrativa das prefeituras, incluindo (i) o fornecimento de equipamentos de informática e sistemas, (ii) a elaboração de 42 códigos tributários; 43 regulamentos de preços e valores, e 43 propostas de reordenamento da estrutura administrativa municipal das quais 27 Municípios estão aprovadas no âmbito da Prefeitura; (iii) a elaboração de 19 Planos Diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes e municípios turísticos, (iv) a capacitação de 1.600 servidores municipais; (v) outras ações desenvolvidas nos moldes do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM</li>   <li>• 72% de uma amostra aleatória de 7.858 moradores dos 43 municípios da Zona da Mata estão mais satisfeitos do que menos com a qualidade da gestão municipal. /<sup>1</sup></li>   <li>• 1.632 Organizações sociais da Zona da Mata fortalecidas e melhor capacitadas para atuarem com legitimidade nas políticas públicas. 3.733 pessoas capacitadas das quais 1.209 membros de 956 Organizações Sociais capacitadas, através de convenio firmado com a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, em Constituição e Formalização de Associações, Fortalecimento de Conselhos Municipais, Elaboração de Projetos e Captação de Recursos e Gestão Financeira e Contábil de Associações.</li> </ul>

Fuente: BID (2011) (continúa).

Anexo D. Resultados de la aplicación del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco  
(Brasil) – 2002 a 2010 (continuación).

SUBPROGRAMA I

<p><b>I. (b) Ações Sociais</b></p> <p><b>Apoio a Educação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Redução do déficit de escolarização de crianças de 7 a 14 anos, atender 13.000 crianças; elevação dos índices de alfabetização, atender 18.000 pessoas; melhorar 215 escolas rurais, capacitar 860 professores estabelecer 10 centros de enriquecimento cultural.</li> </ul> <p><b>Apoio a Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar o atendimento de saúde de família, a saúde no ambiente e vigilância e controle de endemias, a qualidade de atendimento de acordo com a Norma Operacional de Assistência a Saúde (NOAS-SUS, e as condições físicas para o atendimento nos 43 municípios do Projeto.</li> </ul> <p><b>I. (c) Infraestrutura</b></p> <p><b>Caminhos vicinais, Matadouros e Mercados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reabilitar 1.000 km de estradas vicinais para melhorar as condições de acesso as comunidades rurais, distritos e povoados.</li> <li>Melhoria das condições de higiene e funcionamento dos matadouros e mercados, - reforma ou construção de 30 matadouros e de 10 mercados.</li> </ul>	<p><b>I. (b) Ações Sociais</b></p> <p><b>Apoio a Educação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deficit de escolarização reduzido. 64.984 Crianças de 7 a 14 anos atendidas pelos projetos "Se Liga/Acelera", e "Alfabetizar com Sucesso", distorção idade/serie reduzido de 57% para 46%; 23.460 Jovens e adultos e trabalhadores atendidos pelos projetos de alfabetização, - analfabetismo reduzido de 45% para 23%; 471 profissionais de educação capacitados; 431 salas de aula e 320 escolas rurais qualificadas e 5 centros de enriquecimento cultural implantados.</li> <li>88% de uma amostra aleatória de 7.858 moradores dos 43 municípios da Zona da Mata estão mais satisfeitos do que menos com a qualidade do atendimento na área de saúde. /<sup>1</sup></li> </ul> <p><b>Apoio a Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Atendimento de saúde de família, a vigilância e controle de endemias, a qualidade de atendimento e as condições físicas, nos 43 municípios da Zona da Mata, melhorado; 1.047 Profissionais de saúde em atenção integral de saúde (criança, família, mulher, adolescente, bucal) e saúde no ambiente capacitados; 214 conselheiros municipais e 186 gerentes e conselheiros do SUS de 43 municípios capacitados; 43 ambulatórios de atenção integral de saúde reabilitados e equipados; inquerito coprológico (Esquistossomose) e inquerito entomológico (Leishmaniose) elaborados; Hospital Hermirio Coutinho reformado e modernizado.</li> <li>86% de uma amostra aleatória de 7.858 moradores dos 43 municípios da Zona da Mata estão mais satisfeitos do que menos com a qualidade do atendimento na área de saúde. /<sup>1</sup></li> </ul> <p><b>I. (c) Infraestrutura</b></p> <p><b>Caminhos vicinais, Matadouros e Mercados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Condições de acesso as comunidade rurais, distritos e povoados melhoradas; 523 km de caminhos vicinais e 352 áreas críticas de 667 km caminhos vicinais secundárias restaurados.</li> <li>3 patrulhas mecanizadas em operação para a implementação do projeto caminhos da produção (trafegabilidade e manutenção de caminhos vicinais).</li> <li>6 mercados publicos municipais e 2 pátios de feiras reformados e/ou construídos.</li> <li>Condições de higiene, operação e inspeção sanitária de mercados, feiras e abatedouros melhoradas. Cadeia de abate de animais para 56 municípios (43 da Zona da Mata) organizada e implantada e 13 do Agreste Setentrional. Envolvendo a conclusão da construção de 8 abatedouros (abate, resfriamento e distribuição de 14.800 animais/mês) e o inicio de operação das unidades industriais.</li> <li>84% de uma amostra aleatória de 7.858 moradores dos 43 municípios da Zona da Mata estão mais satisfeitos do que menos com os matadouros e feiras. /<sup>1</sup></li> </ul>
<p><b>Saneamento Básico e Limpeza Urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação da oferta de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para a população rural, através da implantação de sistemas em 80% dos distritos e povoados entre 200 e 10.000 habitantes.</li> <li>Elaboração de planos de planos de gerenciamento integrado de residuos solidos (PGIRS) para 43 municípios da Zona da Mata e implantar em 80% dos distritos e povoados com menos de 3.000 habitantes.</li> </ul>	<p><b>Saneamento Básico e Limpeza Urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta de serviços de água e de esgotamento sanitário ampliada. Sistemas de água potável e de saneamento implantados em 52 comunidades rurais, beneficiando 67.000 habitantes. 2 Centrais de Serviço comunitário – CESCO e 52 Associações de Serviços Comunitários - ASSECOs, estabelecidos para gestão e operação dos sistemas pelas comunidades.</li> <li>PGIRS elaborados para 41 municípios da Zona da Mata.</li> <li>32% de uma amostra aleatória de 7.858 moradores dos 43 municípios da Zona da Mata estão mais satisfeitos do que menos com os serviços de saneamento básico. /<sup>1</sup></li> </ul>

Fuente: BID (2011) (continúa).

Anexo D. Resultados de la aplicación del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco  
(Brasil) - 2002 a 2010 (continuación).

SUBPROGRAMA II: Apoio à Diversificação Econômica	
Objetivo(s) de Desenvolvimento (Propósito): Promover a criação de novas oportunidades de desenvolvimento econômico para a região. Componentes: (a) Apoio a Agronegócios; (b) Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária; (c) Apoio as Microempresas Não-Agrícola.	
Indicadores de Efeitos Diretos Planejados: (Junho 2002)	Efeitos Diretos Obtidos (Junho 2010)
<p><b>Apoio a Agronegócios e Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de serviços de assistência técnica e capacitação para 10.500 pequenos e médios produtores rurais e elaboração de 300 planos de negócios, com o objetivo de aumentar a rentabilidade e as receitas dos mesmos.</li> <li>• Promoção da melhoria de qualidade, de produtividade e de competitividade dos produtos tradicionais e não tradicionais da Zona da Mata Pernambucana mediante 70 projetos de validação tecnológico para produtos de diversificação, 45 projetos de difusão, e 4 projetos de pesquisa aplicadas e 1 de difusão pela IPA.</li> <li>• Ampliar em 50% a superfície ocupada com produção agrícola diversificados; de 38 mil para 57 mil há.</li> </ul> <p><b>Apoio a Micro-Empresários Não-Agrícolas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender 15 mil micro-empresários com capacitação e assessoria técnica, voltadas diretamente para a promoção do empreendedorismo e da consolidação das micro e pequenas unidades produtivas, principalmente nas áreas de turismo, com ênfase no tipo rural e ecológico, artesanato, agroindústria, pequenas unidades industriais, pequenas empresas de comércio e serviços e confecções. Capacitar 4.300 empregados de microempresas não agrícolas</li> </ul> <p><b>Obs.</b> Não há disponibilidade de dados sobre os demais indicadores econômicos do Marco Lógico para o Subprograma de Diversificação</p>	<p><b>Apoio a Agronegócios e Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 02 Planos de Negócio para 2 Associações com 170 produtores elaborados. Pequenos produtores rurais em 43 municípios cadastrados. 03 Núcleos Articuladores para atendimento a 10.000 famílias, implantados e operando. Projetos de Mandioca, Inhame, Urucum e Agricultura Orgânica concluídos, atendendo 4121 famílias.</li> <li>• 29 projetos para melhorar a qualidade, produtividade e competitividade de produtos agrícolas realizados (cana de açúcar, banana, flores tropicais cunicultura, aquícultura, hortaliças e pecuária). Projetos de pesquisa e difusão da IPA sobre cultivares adaptados a Zona da Mata e resistentes a pragas, concluídos.</li> <li>• Área em produção agrícola diversificada em 2007: 32.566 hectares (Fonte: IBGE ano de 2007, - área total cultivada menos área em cana de açúcar)</li> </ul> <p><b>Apoio a Micro-Empresários Não-Agrícolas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento e desenvolvimento de micro-empresas e de empreendedorismo promovidos nos ramos de confecção, do couro calçadista, artesanato, turismo e da hospitalidade, centros automotivos, beneficiamento de produtos agrícolas, panificação, indústria cerâmica e outras áreas, mediante capacitação de 1.832 micro-empresários e feirantes, prestação de assessoria empresarial a 715 micro-empresários e a capacitação de 2.729 empregados de empreendimentos turísticos e do ramo de abate animal.</li> </ul>

Fuente: BID (2011) (continúa).

Anexo D. Resultados de la aplicación del Promata en la Zona da Mata de Pernambuco  
(Brasil) - 2002 a 2010 (continuación).

<b>SUBPROGRAMA III: Gestão e Proteção Ambiental</b>	
<b>Objetivo(s) de Desenvolvimento (Propósito):</b> Promover a Melhoria da Qualidade Ambiental e a Gestão Sustentável dos Recursos Naturais da Zona da Mata <b>Componentes:</b> (a) Gestão Ambiental; (b) Projetos Ambientais.	
<b>Indicadores de Efeitos Diretos Planejados:</b>	<b>Efeitos Diretos Obtidos</b>
<p><b>Gestão Ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento e implantação de instrumentos de gestão para fortalecer a gestão integrada e participativa da região, assim como as instituições ambientais de âmbito estadual, envolvendo: (i) Plano de Ação Ambiental Integrado – PAAI para os 43 municípios; (ii) desenvolvimento de sistemas de informação ambiental e de monitoramento da qualidade ambiental; (iii) estabelecer e colocar em operação 2 postos avançados da CPRH.</li> <li>Atingir 80% de cobertura regional dos empreendimentos licenciados ou regularizados</li> </ul> <p><b>Projetos Ambientais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dois projetos demonstrativos de recuperação de 120 hectares de</li> </ul>	<p><b>Gestão Ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Qualidade da Gestão Ambiental da Zona da Mata melhorada. (i) Estudo de Identificação de Áreas Críticas e Plano de Ação Ambiental Integrada – PAAI e Plano de Proteção e Recuperação da Mata Atlântica – PPRMA elaborados para os 43 municípios; (ii) Sistema de cadastro de empreendedores/empreendimentos operando; (iii) Dois Postos Avançados da CPRH instalados e operando em Nazaré da Mata (Mata Norte) e em Ribeirão (Mata Sul).</li> <li>Até 2006 foram emitidas licenças ambientais para 1.058 empreendimentos, incluindo todos os projetos e ações desenvolvidos no âmbito do PROMATA.</li> </ul> <p><b>Projetos Ambientais</b></p>
<p>Mata Atlântica elaborados e implantados; Implantação de duas unidades de conservação (RPPN) e a elaboração de dez projetos de recuperação de Mata Atlântica, representando pelo menos um total de 300 ha.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de dez projetos básicos de Sistemas Integrados de Resíduos Sólidos e implantação de 4 sistemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>91 hectares de Matas ciliares recuperadas e protegidas; 7 projetos de proteção/recuperação de Mata Atlântica abrangendo 110 ha implantadas; Guia Prático "Implementando Reflorestamento com Alta Biodiversidade na Zona da Mata" elaborado e publicado; Plano para Desenvolvimento de Sistema Estadual de Unidades de Conservação e de Programa de Incentivo a Criação e Implantação de Unidades de Conservação elaborado e publicado.</li> <li>3 Consórcios intermunicipais de resíduos sólidos implementados.</li> </ul>
<b>COMPONENTE: Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem</b>	
<b>Objetivo (s):</b> Estabelecer e operacionalizar um sistema de monitoramento, avaliação e aprendizagem do PROMATA	
<b>Indicador de Resultado Planejado</b>	<b>Resultado Obtido</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa instalado e operando.</li> <li>Cinco estudos de avaliação e 60 informes de monitoramento elaborados.</li> <li>Seis estudos específicos de suporte aos sistemas de monitoramento e avaliação do programa e 3 estudos estratégicos de suporte aos projetos de diversificação econômica elaborados e capacitação de 770 membros das instâncias de gestão e acompanhamento do programa realizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Monitoramento e Avaliação do PROMATA operando.</li> <li>Sistema de Modernização da Base de Dados Estadual – BDE operando.</li> <li>Sistema de Informações Gerenciais do PROMATA, operando.</li> <li>28 Estudos Estratégicos Setoriais elaborados.</li> <li>688 Profissionais capacitados.</li> </ul>

Fuente: BID (2011).

*Nadie deja su mundo, adentrado por sus raíces, con el cuerpo vacío y seco. Cargamos con nosotros la memoria de muchas tramas, el cuerpo mojado de nuestra historia, de nuestra cultura; la memoria, algunas veces difusa, otras nítida, clara, de calles de la infancia, de la adolescencia; el recuerdo de algo lejos que, de repente, se destaca límpido delante de nosotros, en nosotros, un gesto tímido, la mano que se apretó, la sonrisa que se perdió en un tiempo de incomprensiones, una frase, una pura frase posiblemente ya olvidada por quien la habló.*

Paulo Freire, en *La pedagogía de la esperanza*