

Desarrollo territorial en Brasil: limitaciones de la promoción del desarrollo al nivel micro y potencialidades al nivel meso¹

Rodolfo Osório de Oliveira

1. Introducción

Los territorios brasileños enfrentan problemas estructurales de gobernanza relacionadas a las políticas de promoción del desarrollo regional y rural, tal como casi todos los territorios latinoamericanos, especialmente aquellos pequeños y rurales. Desde el final de los años ochenta, el proceso de descentralización administrativa en Brasil representa una carga extra a los gobiernos municipales, a la vez que transfirió responsabilidades por la entrega de servicios públicos sin las debidas capacidades, principalmente técnicas y financieras.

De esta manera, es necesario analizar los problemas relativos a las fallas estructurales de gobernanza en el marco de la descentralización. El problema de fondo esta en los objetivos reales de la descentralización administrativa, que no está en capacitar a los gobiernos municipales en lidiar con la promoción del desarrollo regional y sus problemas, pero en aliviar financiera y operacionalmente el gobierno central, transfiriendo la responsabilidad por la entrega de los servicios públicos a los gobiernos locales.

Además de la entrega de servicios públicos, los municipios brasileños también ganaron más responsabilidades en la planificación e implementación de políticas de desarrollo rural y regional. Diversos programas públicos en las más distintas áreas de intervención, como salud, educación y desarrollo rural empiezan a utilizar los consejos municipales como herramientas para la planificación e participación ciudadana. Uno de esos programas es el PRONAF², que alzó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural a la figura de herramienta de promoción del desarrollo rural en los municipios. Sin embargo los Consejos Municipales de Desarrollo Rural presentan una serie de problemas, entre ellos la obligatoriedad de constitución de los consejos y la escala de intervención, la municipal, muchas veces no adecuada a las necesidades de los territorios y el sesgo sectorial agrario y municipalista de las acciones. Estas fallas de intervención en la escala local (municipal en este caso), conllevan la necesidad de la ampliación de la escala de intervención hacia un nivel intermediario, entre los municipios y el estado (nivel meso). Para esto es necesario la construcción de arreglos institucionales que respondan a las necesidades de la planificación para el desarrollo regional al nivel meso, teniendo en cuenta la necesidad de considerar las particularidades económicas, sociales, políticas y culturales de los territorios.

Con este objetivo, la construcción de estos arreglos institucionales que responda a las necesidades de la planificación regional para el desarrollo en el nivel meso, fue pensado el Proyecto de Desarrollo Regional que la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe viene llevando a cabo desde el año 2004 en distintos territorios de Brasil, México y Chile. El rol de la FAO es básicamente apoyar a los gobiernos subnacionales (estatales en el caso de Brasil que aquí nos ocupa) en la promoción de estrategias de desarrollo regional en determinadas regiones de sus estados.

¹ Las opiniones aquí presentadas son personales y de responsabilidad del autor, y no representan necesariamente la posición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

² El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar es conducido por la Secretaria de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario. Una de sus líneas de financiamiento, destinada a la mejoría de la infraestructura municipal en apoyo a la agricultura familiar, condiciona la transferencia de recursos a la conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Para más detalles ver Oliveira, 2004.

Esta iniciativa tiene como su herramienta principal la conformación de las Alianzas Regionales para la Promoción del Desarrollo. Estas son arreglos institucionales que forman parte de un proceso de aprendizaje inter-sectorial (público, privado y sociedad civil) que busca promover el desarrollo por intermedio de la coordinación y articulación de los esfuerzos de todos los actores, iniciativas y programas que inciden sobre los territorios. (ver Gordillo y Wagner, 2004)

Este paper analiza las experiencias en marcha en tres micro-regiones, una en cada estado brasileño participante del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO (Ceará, Minas Gerais y Sao Paulo).

2. Promoción del Desarrollo Micro -Regional y descentralización en Brasil

En Brasil, el proceso de descentralización ganó fuerza con la Constitución de 1988, cuando atribuciones anteriormente responsabilidades de los gobiernos federal y estatales fueron transferidas para los gobiernos municipales. De esta manera, el proceso gana características de “municipalización”: las municipalidades ganan mayor importancia en el cuadro institucional brasileño, teóricamente adquiriendo mayor autonomía financiera, administrativa y política (Plural, 2000).

Todavía, este proceso ocurrió de forma desorganizada en Brasil, comprometiendo la entrega de servicios públicos por falta de coordinación y alocaión de recursos (Campanhola y Silva, 2002). Desde entonces, la descentralización brasileña continua a avanzar de forma incoherente y irregular, tratando de forma desequilibrada la transferencia de responsabilidades y recursos, y presentando distorsiones relacionadas a la gestión pública (Buarque, 2002).

Del punto de vista político, las municipalidades tienden a reproducir el poder de las oligarquías tradicionales, tendencia muchas veces agravada por la fragilidad de la organización social y la ausencia de instituciones autónomas. Además de eso, las municipalidades aún mantienen un alto grado de subordinación a los gobiernos federal y estatales, y a las decisiones gubernamentales en general. Esta dependencia y subordinación a los niveles gubernamentales más elevados tienen sus raíces en la concentración del poder en aquellas instancias y se manifiestan por intermedio de la falta de instituciones sólidas capaces de promover procesos de desarrollo.

Desde la mitad de los años ochenta, enmarcada en el proceso de redemocratización nacional, con movimientos y debates por mayor participación social en la elaboración e implementación de las políticas públicas, la descentralización apareció como una herramienta para legitimación de la transferencia de responsabilidades antes atribuidas a los gobiernos federal y estatales a las municipalidades. En este sentido, los Consejos Municipales empiezan a ser estructurados como instrumentos institucionales para permitir la participación social y la gestión social de políticas públicas en distintos ámbitos y sectores.

La experiencia con los consejos municipales es relativamente reciente en Brasil, remontando al final de los años ochenta, principalmente con experiencias ligadas a las áreas de salud y seguridad social. La creación de estos foros institucionales, a pesar de la retórica con respecto al aumento y mejoría de la participación ciudadana, tiene fuertes conexiones con la necesidad de traspaso de recursos. La constitución de estos foros como condición *sine qua non* para la transferencia de recursos del gobierno central a las municipalidades en diversos sectores, como los mencionados anteriormente, es una señal de aquello. Las transferencias de recursos públicos a las municipalidades en las áreas de salud, educación, seguridad social y desarrollo rural están condicionadas a la constitución de los Consejos. A pesar de esto, algunos de ellos han presentado resultados relativamente positivos con respecto a mayor movilización y articulación ciudadana, tornándose una herramienta importante de reclamo y fiscalización de las administraciones municipales (Carvalho y Teixeira, 2000).

Uno de los Consejos que se formaron en este periodo son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Fueron formados para servir como herramienta para la gestión de algunos programas públicos, como el PRONAF.

Sin embargo, ¿Por qué no es posible la utilización de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como herramienta institucional para la promoción del desarrollo regional? ¿No sería más sencillo promover la coordinación al nivel municipal, con las instituciones ya existentes como centro de las Alianzas Regionales? Recientes evaluaciones de los Consejos municipales de desarrollo rural en Brasil y México (Gordillo et al, 2003) mencionan algunas situaciones en las cuales los mismos pueden ser útiles. Todavía, distintos problemas pueden ser identificados que limitan la acción de los consejos como herramientas para la promoción del desarrollo regional: (i) los consejos no aumentan el valor de la coordinación, porque la estructura actual de las municipalidades ya sirven para canalizar los problemas de coordinación; (ii) presentan insuficiente economía de escala para las capacidades técnicas, y fragmentación de recursos; (iii) poseen insuficiente apoyo local. Este es el motivo para los menos afortunados casos de pactos territoriales en Italia (Ministerio Italiano de Finanzas, 2003); (iv) captura de los recursos y del propio consejo por las autoridades locales ("alcaldización" de los consejos)³; y finalmente (v) consejos formales, sin funcionamiento de facto, para cumplir con requisitos burocráticos para la captura de recursos de programas públicos.

Los dos últimos apuntan problemas recurrentes en Brasil que limitan el alcance de los consejos municipales relacionados a la promoción del desarrollo. Los dos están fuertemente relacionados. El carácter formal de la mayoría de los consejos, limitados a responder a las demandas burocráticas de los programas públicos, como en el caso del Pronaf (Cardoso y Ortega, 2001) está relacionada a la estrecha conexión entre las administraciones municipales y los consejos, (la "alcaldización" de los consejos). De acuerdo a distintos autores (Schejtman y Berdegué, 2002; Abramovay 2001, Abramovay y Veiga 1999), ello configura uno de los problemas recurrentes de la descentralización: el control de los procesos burocráticos por las elites locales, generalmente ligadas a las estructuras gubernamentales locales.

Esto nos remite a otro problema: la formación de los consejos como respuesta a los requerimientos burocráticos. Muchas veces la formación de los consejos, incluyendo los de desarrollo rural, es un requerimiento legal para que las municipalidades puedan obtener recursos de programas públicos (como los recursos de la línea de infraestructura del PRONAF). Este es uno de los principales elementos a permitir la captura de los gobiernos municipales por las elites locales.

Otro importante problema esta relacionado al nivel de participación ciudadana local, el municipal. A pesar de ser la instancia básica de decisión política, puede no ser la mejor con respecto a las necesidades de la promoción del desarrollo. A la vez que una población pequeña ofrece el ventaja de permitir la construcción de lazos de confianza entre sus habitantes, las oportunidades de construcción de procesos innovadores, esencial a los procesos de desarrollo (generación de ingreso y creación de nuevas oportunidades de empleo) son muy reducidas (Abramovay, 2001; Beduschi Filho y Abramovay, 2004).

El ultimo problema que puede limitar el aprovechamiento de los Consejos Municipales como el núcleo de las Alianzas Regionales es el sesgo agrícola y municipalista de sus acciones y decisiones, casi siempre restrictos al desarrollo agrícola y limitados al espacio municipal (Belik, 2000). Ello significa que el mundo rural aún es visto en muchos casos como una "cuestión agraria" y no como una economía compleja.

³ Ver el análisis de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en Brasil, citado por Oliveira 2004.

Sin duda que la coordinación en nivel municipal es importante, pero tiene limitaciones que pueden ser resueltas con la construcción de arreglos institucionales en un nivel meso territorial. A pesar de estos arreglos no se presentaren libres de las mismas limitaciones, pueden jugar un rol importante en la coordinación y articulación de programas y actores que incident en los territorios.

3. El Proyecto de Desarrollo Regional de FAO y las características de las Alianzas Regionales para la Promoción del Desarrollo(Ver Gordillo y Wagner 2004)⁴

3.1. El Proyecto de Desarrollo Regional

Considerando los argumentos antes mencionados, la FAO por intermedio de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, esta consolidando la reciente tendencia en varios países de focalizar el desarrollo regional promoviendo un grupo de arreglos institucionales bajo un “proyecto paraguas” de desarrollo regional. El objetivo es promover instituciones que puedan catalizar iniciativas en el nivel meso, una Alianza en escala subnacional (grupo de municipalidades) para la coordinación de proyectos con una perspectiva de largo plazo.

Este Proyecto fue iniciado en 11 regiones de 3 países de América Latina: México, Brasil y Chile⁵. Los territorios fueron determinados de común acuerdo con los gobiernos subnacionales (estatales en el caso de Brasil y México y regional en el caso de Chile), buscando suficiente apoyo político.

Su objetivo es: (i) crear o fortalecer donde ya exista, una instancia de deliberación pública, de la cuál una estrategia de desarrollo regional pueda evolucionar hacia una iniciativa dinámica por intermedio de la ejecución de proyectos en diferentes escalas de intervención. Esta iniciativa debe también contener un mecanismo operativo para lidiar con la promoción de contratos en el nivel micro; (ii) posibilitar la creación de mecanismos de aprendizaje permanente que permitan mejorar los niveles de coordinación regional y (iii) promover la replicación de las experiencias en otros países y territorios basada en análisis comparativos que permitan la sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

El papel de FAO en este proyecto es de un facilitador y regulador más que un de ejecutor. Los actores y comunidades locales tienen la ventaja de saber lo que es factible coordinar. Un agencia externa como FAO puede ofrecer: (i) estándares adaptados a las peculiaridades de cada territorio para el desarrollo de las Alianzas, con requerimientos para garantizar una buena performance (ii) facilitar la implementación de los estándares de gestión (iii) contribuir con la búsqueda de soporte político en los niveles más elevados (iv) soporte técnico para la promoción de estas Alianzas y sus proyectos por intermedio de la comunidad de donantes y (v) una estrategia para atraer la iniciativa privada y las inversiones públicas.

3.2. Perfil de las Alianzas Regionales para la Promoción del Desarrollo Regional

Las Alianzas son arreglos para la coordinación a la escala subnacional⁶, ligando las exigencias locales con las oportunidades (actuales o posibles) originadas de las diferentes agencias (gubernamentales, internacionales y de cooperación) y del mercado, con una visión estratégica de largo plazo. Lo ideal es que las Alianzas actúen como una especie de banco central independiente con (i) un mandato claro, (ii)

⁴ Este capítulo se tomó con permiso de los autores del artículo desarrollado por Gordillo y Wagner, que también participa de esta conferencia, de manera de que el presente documento resulte auto explicativo.

⁵ Las regiones (y estados involucrados) son: en Brasil: Vale do Salgado (Ceara), región Noroeste (Minas Gerais), Cantuquiriguaçu (Paraná), Vale dos Cocais (Piauí) y Vale do Paranapanema (Sao Paulo); en México: Otomi-Tepehua (Hidalgo), Región 06 Sur (Jalisco), Lerma Chapala (Michoacán), Región Citrícola (Nuevo León) y Cañon de Juchipila (Zacatecas); en Chile: Provincia de Arauco, Región del Bio Bio.

⁶ El término región se refiere a conjuntos de municipalidades vecinas que tienen en común un alto nivel de externalidades intraregionales (como cuenca de empleo, cuenca hidrográfica, mercados en común...)

un conjunto de indicadores y metas, (iii) con capacidad técnica para la planificación y ejecución y (iv) con suficiente estabilidad para superar los ciclos electorales y la práctica de captura de los gobiernos locales, considerando a la vez las necesidades locales. Deben ser las responsables, independientemente de quién las ejecute, por la calidad y coherencia estratégica de los proyectos implementados. Para que cumplan con su misión, las Alianzas deben tener los siguientes elementos:

Estrategia de Desarrollo Rural	Estas estrategias deben ser capaces de proveer un diagnóstico de la región y sus potenciales y limitaciones, dando a las Alianzas los objetivos y las metas para el desarrollo de las regiones. El diagnóstico debe contener, además de las variables económicas, sociales y políticas, un análisis de los actores regionales y sus formas de coordinación y articulación.
Un sistema de monitoreo y evaluación efectivo (con documentación de responsabilidades)	Procesos claves para el funcionamiento de las Alianzas deben ser documentados, efectivamente implementados y continuamente mejorados. Los procedimientos podrían ser sometidos a auditoría buscando verificar el cumplimiento de las metas y objetivos de las Alianzas.
Un sistema de monitoreo y evaluación de procesos y productos	Lo principal acá es la definición de conjunto de indicadores, relacionados tanto a los procesos al interior de las Alianzas (gestión) como de los resultados y la calidad de los proyectos propuestos.
Compromisos efectivos para la continua mejoría de las Alianzas	Garantizar el cumplimiento de los objetivos de las Alianzas y de la implementación de las estrategias de desarrollo, idealmente por la contractualización de las relaciones entre sus miembros, es fundamental para la apropiación transversal de estos procesos por todos los actores involucrados.

4. La experiencia brasileña en el Proyecto de Desarrollo Regional

El análisis siguiente se refiere a la experiencia de construcción e implementación de las Alianzas Regionales en una región en cada uno de los estados de Sao Paulo, Minas Gerais y Ceará, involucradas en el Proyecto de Desarrollo Regional. Considera los parámetros establecidos para estos arreglos institucionales innovadores presentados en la sección 3, sus trayectorias y los actores relevantes. Son consideradas también las limitaciones y potencialidades para la promoción del desarrollo.

4.1 Descripción de las regiones y territorios

En Sao Paulo, la región seleccionada es el “Vale do Médio Paranapanema” que comprende 17 municipalidades⁷, con una población total de aproximadamente 250.000 habitantes (para el año de 2004), representando un 0,65% de la población estatal total. Cuatro municipalidades (Assis, Paraguaçu Paulista, Cândido Mota y Palmital) concentran 73% de la población regional.

La región sufre de una relativa estagnación económica cuando comparada al crecimiento promedio del estado. De hecho, el desempleo y los bajos ingresos promedios están entre las mayores preocupaciones entre los actores regionales involucrados en la experiencia.

La contraparte de FAO en la región, líder del proceso de formación de la Alianza Regional, es el Instituto de Economía Agrícola, organismos de la Secretaria Estatal de Agricultura.

⁷ El territorio integra las municipalidades que forman el Consejo Intermunicipal del “Vale do Paranapanema” (CIVAP): Assis, Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Cruzália, Echaporã, Florínea, Ibirarema, Iepê, Lutécia, Maracaí, Nantes, Oscar Bressane, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Platina y Tarumã.

En Ceará, la región del “Vale do Salgado” fue la seleccionada en conjunto con la Secretaria de Desarrollo Local y Regional (SDLR). La SLDR está promoviendo un intenso proceso de planificación regional, impulsado por los altos niveles de concentración poblacional en la región metropolitana de la capital estatal (Fortaleza), y la persistencia de las desigualdades regionales. El reconocimiento de estos factores llevó al gobierno estatal a buscar formas de revertir esta tendencia hacia la concentración. La hipótesis orientadora de la acción de la SDLR es la de que esta tendencia puede ser revertida por la generación de mecanismos para mantener la población en su lugar de origen, especialmente políticas de generación de empleo e ingresos.

En Minas Gerais, la región seleccionada fue la Región Noroeste que comprende 16 municipalidades⁸. Uno de los principales rasgos regionales, relacionado a su gran extensión territorial y baja densidad demográfica, es la intensa transformación en marcha en su estructura agraria. Esta región concentra grandes predios rurales y un gran número de asentamientos de reforma agraria. De hecho, la región presenta la mayor concentración de asentamientos de reforma agraria del Estado de Minas Gerais. Esta información es importante para explicar la gran concentración de organizaciones de agricultores familiares y asentamientos de reforma agraria, con participación creciente en foros como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

La contraparte de FAO en el estado es la EMATER/MG (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Minas Gerais), una organización del gobierno del estado, responsable por los servicios de extensión rural. Esta organización ha estado trabajando con otros importantes proyectos en el estado, como el Programa Hambre Cero.

Desde el inicio del Proyecto, la EMATER/MG ha estado permanentemente preocupada con la promoción de foros de participación ciudadana y el desarrollo de una estrategia regional con un enfoque participativo.

4.2 La composición de las Alianzas y los actores relevantes

Con respecto a la composición de las Alianzas y a los actores relevantes, en todos los casos las Alianzas están en un proceso de formación, aprovechando los arreglos institucionales ya existentes. En Ceará y Minas Gerais las Alianzas corresponden a Consejos Regionales, originarios de la unión de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. En Sao Paulo el “corazón” de la Alianza, es un consejo de municipalidades, compuesto por alcaldes o sus representantes legales.

Dos casos separados pueden ser observados con relación a la composición de las Alianzas. El primer es formado por las experiencias de Sao Paulo y Ceará y muestra una gran heterogeneidad, apuntando para una posible integración de distintos sectores económicos y sociales, yendo más allá de la Agricultura. La composición de las Alianzas en formación en estas regiones incluye el sector privado y la idea del fortalecimiento de las cadenas productivas regionales.

El otro caso se refiere a la experiencia de Minas Gerais, con una Alianza dominada por pequeños agricultores, principalmente familiares y sus organizaciones, con poca participación del sector privado y bajo potencial de superación del sesgo sectorial agrícola.

Con respecto a los actores relevantes en los procesos de formación de las Alianzas, en todos los casos las agencias gubernamentales han jugado un papel protagonista, especialmente en Ceará, donde la

⁸ Arinos, Bonfinópolis, Buritis, Brasilândia de Minas, Cabeceira Grande, Canabrava, Dom Bosco, Formoso, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu, Riachinho, Unai, Uruana de Minas y Vazante.

región seleccionada (“Vale do Salgado) es parte de un programa del gobierno estatal (de la SDLR) de regionalización de la promoción del desarrollo.

En este estado, la articulación y coordinación entre distintos actores de la región tiene lugar en el Consejo Regional de Desarrollo, que congrega todos los consejos municipales de desarrollo rural de las municipalidades que componen la región.

Aunque haya la percepción del Consejo Regional como una instancia apropiada para cumplir con las demandas de la Alianza, algunos cambios fueron necesarios para darle una mayor representatividad social. Fue creado el Grupo de Aparceros Regionales, formado por representantes de los varios sectores sociales, congregando 230 miembros que representan una gran variedad de organizaciones, de agricultores al sector privado, gobierno y agencias no gubernamentales. Actualmente en Consejo Regional se compone de 45 miembros, de los cuales 1/3 son representantes del sector público y 2/3 de la sociedad civil.

En Sao Paulo, a pesar de la relativa distancia del gobierno estatal de la experiencia, papel protagonista puede ser atribuido a las municipalidades, congregadas en el Consejo CIVAP. En Minas Gerais, la experiencia en marcha es un resultado directo de las actividades de la EMATER/MG.

4.3 Las Estrategias de Desarrollo Regional

Con respecto a las Estrategias de Desarrollo Regionales, aunque con diferentes matices, en los tres casos las mismas fueron elaboradas. En este sentido, de igual manera es posible identificar dos grupos distintos: Sao Paulo e Ceará, con estrategias que apuntan para la extrapolación del sesgo sectorial agrícola; y Minas Gerais, centrada en la agricultura, pero intentando impulsar las cadenas productivas de este sector económico.

Las dos estrategias del primer grupo son fuertemente orientadas hacia el económico. En Ceará, la estrategia elige el turismo como herramienta de integración y coordinación de los esfuerzos de diferentes sectores y actores. En Sao Paulo, la estrategia es fuertemente orientada hacia el fortalecimiento e implementación de cadenas productivas regionales. Mismo los proyectos considerados ambientales siguen un enfoque económico, teniendo como objetivos el uso de los recursos naturales, especialmente los recursos hídricos. La principal característica de los proyectos considerados en las dos estrategias es el fortalecimiento de la economía regional, reflejando el interés de sus participantes.

En Minas Gerais, a pesar del alcance limitado con relación a otros sectores que no la agricultura, el proceso de elaboración de la estrategia pudo identificar los cuellos de botella para el desarrollo regional. Un elemento que puede explicar el sesgo agrícola es la participación limitada a los actores tradicionales, acostumbrados a participar en consejos municipales de la región. El resultado es un grupo de demandas y prioridades que no representan el interés regional en promover procesos de desarrollo. Otro elemento que explica este sesgo agrícola es la fuerte influencia de los requerimientos burocráticos de los programas federales, como el PRONAF, del Ministerio del Desarrollo Agrario. En Ceará, esta influencia no es tan presente, pero la estrategia se asienta en recursos financieros del gobierno estatal, con pocas menciones sobre como incorporar el sector privado al financiamiento y ejecución de proyectos, especialmente aquellos relacionados a la promoción del desarrollo económico.

En Sao Paulo hay una presencia mayor del sector privado en el financiamiento y ejecución de proyectos propuestos por la estrategia.

4.4 Sistemas de coordinación efectivos

Ninguna de las experiencias tienen un sistema de coordinación de facto. En Sao Paulo, un Comité Técnico fue creado al interior del CIVAP, compuesto de organizaciones locales, cuya función principal es prevenir las Alianzas de los efectos colaterales de la política local.

El CIVAP tiene una experiencia de 20 años en la búsqueda por instrumentos de cooperación entre las municipalidades de la región. Todavía, la fuerte influencia política de alcaldes y gobiernos municipales, aliada a la débil participación de las organizaciones sociales tornó esencial la creación del Comité Técnico.

En Minas Gerais la creación del Consejo Regional de Desarrollo Rural muestra una interesante innovación. Este Consejo Regional fue creado en una serie de encuentros locales y subregionales, en una escala progresiva, cada uno eligiendo representantes para la próxima etapa. Todavía, la composición del Consejo muestra un sesgo hacia el sector de la agricultura familiar. Esta fragmentación tiende a reducir la promoción del desarrollo regional a la mejoría de las condiciones de los agricultores familiares.

En Ceará, el Grupo de Aparceros Regionales, también muestra un arreglo institucional innovador que tiene como objetivo incluir el sector público, el sector privado y la sociedad civil. El Grupo incluye un comité de coordinación política y un comité ejecutivo. Además de eso, las acciones sectoriales están centradas en cinco comités distintos que congregan los 3 sectores económicos (agricultura, industria y servicios), además del turismo y cultura, infraestructura y gestión de los recursos naturales, educación y salud. Pero lo más interesante de este arreglo institucional, ya en implementación, es la posibilidad de creación de una organización formal⁹, legalmente reconocida capaz de establecer contratos con aparceros exteriores al territorio. La constitución formal de esta organización requiere el compromiso de todos los actores involucrados relacionados con la participación, toma de decisiones e implementación de proyectos.

4.5 Sistema de monitoreo y evaluación y compromiso para la continua mejoría

En las tres experiencias poca énfasis es puesta en la construcción de conjuntos de indicadores para el monitoreo y evaluación de proyectos y procesos. A pesar de las recomendaciones hechas durante las misiones de campo del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO en todas las regiones involucradas, en el sentido de la incorporación de estos indicadores a las estrategias de desarrollo, la construcción y utilización de indicadores de monitoreo y evaluación de proyectos y procesos aún parecen ser un tabú para las organizaciones brasileñas que trabajan con la promoción del desarrollo.

Sin la definición de indicadores claros en las estrategias es extremadamente difícil el establecimiento de una relación entre los actores públicos, privados y la sociedad civil distinta de la tradicional, basada en la transferencia de recursos gubernamentales y no en objetivos en metas para el desarrollo regional. De esta manera, el funcionamiento de las Alianzas y la implementación de las estrategias sirven más al cumplimiento de exigencias burocráticas que a la promoción del desarrollo.

Basado en las misiones de campo del Proyecto y en evaluaciones posteriores, las organizaciones trabajando en la promoción del desarrollo no tienen entre sus sistemas de incentivos la utilización de indicadores de monitoreo y evaluación. Ello tiene un gran poder de inhibir el establecimiento de relaciones contractuales entre distintos actores en los territorios que puedan contribuir a los cambios

⁹ Una Organización de la Sociedad Civil con Interés Público, forma jurídica vigente en Brasil desde el año de 1999 para la formalización de organizaciones sin fines de lucro, como asociaciones y principalmente ONG's

institucionales relacionados a la promoción del desarrollo regional.

La falta de indicadores también influencia en la construcción de compromisos efectivos para una mejoría continua del sistema. Sin informaciones y estadísticas indicativas de la evolución de los proyectos y procesos, es muy difícil la elaboración de informes con respecto a los resultados de los proyectos y procesos, para auxiliar la gestión de las Alianzas y en los cambios administrativos necesarios.

5. Conclusión y sugerencias

En este *paper* fueron analizadas las experiencias en marcha en tres regiones de los estados brasileños de Ceará, Minas Gerais y Sao Paulo, en el marco de las “buenas prácticas” propuestas en el Proyecto de Desarrollo Regional de FAO en marcha en Brasil, México y Chile. Los análisis fueron realizados en el marco del proceso de descentralización de las políticas públicas, proceso que ganó fuerza en Brasil desde fines de los años 80, con la promulgación de la Constitución de 1988, que dio mayores responsabilidades a las municipalidades por la entrega de los servicios públicos y en la planificación del desarrollo.

El *paper* trató de mostrar los problemas de gobernanza y coordinación en el nivel municipal, un ente gubernamental relevante en Brasil, para la implementación de las políticas de promoción del desarrollo rural y regional. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades a las municipalidades no fue acompañada del traspaso de las capacidades técnicas para enfrentar los problemas de la entrega de servicios públicos y la gestión de las políticas de desarrollo rural y regional.

A pesar de los problemas y de la promoción del desarrollo regional ser una perspectiva nueva para casi todos los actores involucrados en las experiencias de los territorios, las tres regiones lograron elaborar las Estrategias de Desarrollo Regional y proponer arreglos institucionales para conducir su implementación (las Alianzas Regionales para el Desarrollo). Con respecto a las estrategias, algunos problemas pueden ser apuntados, como la falta de mecanismos adecuados para el monitoreo y evaluación de los resultados de los proyectos propuestos y procesos de las Alianzas. Ello se debe a la falta de preocupación con la construcción de indicadores, lo que puede perjudicar los cambios en el tipo de relación entre los actores de los territorios, de una relación paternalista para una con base en contratos. Además de eso, la falta de indicadores pone obstáculos para la construcción de compromisos efectivos para la mejoría continua del sistema.

El *paper* también echa luz a las limitaciones y problemas de la escala municipal para la promoción del desarrollo y la importancia de la construcción de instituciones en el nivel meso (aquí considerado como un conjunto de municipalidades) para lidiar con ello. Con respecto a este problema y la construcción de arreglos institucionales en el nivel meso, las Alianzas Regionales para el Desarrollo, saca algunas lecciones de las experiencias brasileñas involucradas en el Proyecto de Desarrollo Regional.

Algunas de estas experiencias están relacionadas a la utilización de los foros municipales, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como arreglos institucionales para la promoción del desarrollo en los territorios. A pesar de algunos de ellos ser representativos de la sociedad local, estos consejos presentan algunos problemas, como la diminuta participación del sector privado y de ONG's, y la gran influencia de la estructura de los gobiernos locales (lo que algunos autores llaman de “alcaldización” de los Consejos).

Sin embargo, a pesar de todos los problemas, si las experiencias son analizadas a la luz de la histórica política brasileña, desde hace mucho tiempo caracterizada por la separación entre los procesos de

elaboración de las políticas y sus beneficiarios, las mismas pueden ser vistas como una perspectiva promisoras.

6. Referencias bibliográficas

Abramovay, R and Veiga, J. E. (1999) - Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Texto para Discussão N.º 641*. Brasília: Convênio FIPE/IPEA, abr./1999.

Abramovay, R. (2001) - Conselhos além dos limites. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, nº 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

Beduschi Filho, LC e Abramovay, R (2004) - Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Revista Nova Economia. Numero 14.V.3*. Setembro-Dezembro 2004

Belik, W. (2000) - Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO, J. F. *O Novo Rural Brasileiro: Políticas Públicas*. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000, v. 4, p. 93-115.

Buarque, S. C. (2002) - *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002, 177p.

Campanhola, C. and Silva, J. F. G. Da (2002) - *Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais*, Campinas, 2002. Retirado da internet (www.eco.unicamp.br) - 15/11/2003

Carvalho, M. C. and Teixeira, A. C. (2000) - *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis: 2000.

Gordillo, G, (1999) - La ansiedad por concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina, *Mercado de Valores, México, Nacional Financiera (October-1999)*

Gordillo, G; Andersson, K; Noguer, L. and Van Laerhoven, F. (2003) - *Desempeño de los servicios públicos agrícolas y el rol del gobierno local*. Latin American Studies Association (LASA) Meeting, Dallas, Texas, March 27-29, 2003. Available at <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pdf/lasa.pdf> (2003)

Gordillo, G. and Wagner, R. 2004. Catalyst for regional development. Territorial coordination in practice. 10th ABCD-LAC Conference World bank.

Oliveira, R. (2004) - *El Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF): resultados, impactos, monitoreo y evaluación*. FAO, Regional Office for Latin America and the Caribbean. (2004)

Plural Cooperativa. *Desenvolvimento local sustentável e solidário: novos princípios, novos desafios*. São Paulo, 2000. (mimeo)

Schejtman, A. and Berdegú, J. A. (2003) *Desarrollo Territorial Rural*, documento elaborado pela Divisão América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e pelo Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Interamericano de Desenvolvimento, RIMISP, Santiago, Chile, dezembro de 2002.

Reseña biográfica

Rodolfo Oliveira es Ingeniero Agrónomo, Msc. en Desarrollo Económico y Consultor Internacional de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación para América Latina y el Caribe (FAO RLC)

Dirección postal: Dag Hammarskjold, 3241, Vitacura, Casilla 10095, Santiago, Chile.

Teléfono: +56 2 337-2258

Fax: +56 2 337-2178

Dirección electrónica: Rodolfo.Oliveira@fao.org,

Página WEB de FAO RLC: www.rlc.fao.org).