

De la experiencia europea a la realidad en los países en vías de desarrollo: una

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

provided by

acciones del Programa LEADER con iniciativas brasileñas de desarrollo local en el medio rural

HENRIQUE BRUNO SCHMITT*
EDUARDO MUSCAR BENASAYAG

INTRODUCCIÓN

El aprovechamiento de las lecciones de éxito de la Iniciativa LEADER en la UE para territorios externos a Europa orienta el estudio realizado, principalmente por considerar que el conocimiento y la experiencia generados en el diseño, identificación, ejecución y evaluación del mismo, pueden ser una valiosa herramienta para la cooperación internacional que actúa en muchos países en vías de desarrollo, y que en distintas ocasiones, plasman estos conocimientos en forma de planes de desarrollo que buscan mejorar las condiciones sociales y económicas del medio rural en los países donde operan.

A raíz de la investigación realizada en este estudio, se presenta de forma detallada una posible estructura de comparación de la iniciativa LEADER con programas institucionales extranjeros de desarrollo del medio

* Departamento de Análisis Geográfico Regional, Universidad Complutense de Madrid.

rural, siendo en este caso, aplicada a las iniciativas institucionales brasileñas actualmente vigentes. De esta forma se pretende confirmar la posibilidad de comparar –desde una perspectiva teórica– las acciones de cada uno de los programas e identificar aquellas provenientes del LEADER no contempladas en las iniciativas brasileñas, encontrando así campos de acción descubiertos. De esta forma, estos campos de actuación descubiertos pueden dar lugar a una revisión de los programas brasileños existentes, o también orientar la posible actuación de la cooperación internacional hacia esta dirección.

Hace falta puntualizar que antes de entrar en la comparación propiamente dicha entre los programas, se debe valorar previamente dos aspectos que, moviéndose por distintos caminos confluyen en un mismo resultado, que es el de aplicar, en distintos grados de intensidad, las experiencias de dicha Iniciativa. El primero de ellos es identificar y presentar las actividades y acciones llevadas a cabo actualmente por el LEADER en la UE, y el segundo, detallar el papel de la cooperación internacional en la confección de planes de desarrollo en el medio rural en los países en vías de desarrollo y las formas de apoyo técnico que se pueden brindar en la ejecución de los mismos. Además, utilizando como ejemplo la cooperación institucional europea y española a través de los canales de cooperación técnica y de ayuda humanitaria, se pretende presentar los planes y directivas de cooperación actualmente vigentes en el ámbito rural con Brasil y con los demás países Latinoamericanos.

Con el objetivo de aclarar los objetivos y características de cada uno de los programas, a continuación se hace un repaso del contenido de cada uno de ellos y de sus ámbitos de actuación.

LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL EN EL MEDIO RURAL BRASILEÑO Y EUROPEO

Una primera consideración necesaria antes de presentar y posteriormente comparar las actividades y acciones de los programas que serán estudiados, es aclarar, que el territorio elegido en este estudio, el territorio de la República Federativa de Brasil, frente al territorio de la Unión Europea (anterior a la unificación – UE 15), son dos espacios que cuentan con marcadas diferencias en sus ámbitos rurales, y que además, se posicionan de forma muy distinta a la hora de afrontar el futuro de sus entornos rurales: por una parte, una Europa industrializada que mira hacia una perspectiva de desarrollo

local del medio rural (considerando sus distintas actividades no productivas) para cohesionar el nivel de vida económico y social de su población con la de los núcleos urbanos (Yruela, Sumpsi, Bardají, Giménez Guerrero, 2000) (Sancho Comíns, Martínez, Martín, 2002), frente a una realidad brasileña que afronta disminuir los efectos de la pobreza y consecuentemente del hambre en las zonas rurales a través de la agricultura como medio de subsistencia y generación de renta familiar (Graziano da Silva, BeliK, Takagi, 2002) (Hoffman, 1995). Dos visiones de entorno contrastantes que pueden ser definidas como la perspectiva "Rural" brasileño/latinoamericana y la perspectiva "Local" europea.

Los programas Fome Zero y PRONAF (Brasil), y Leader (UE) son grandes iniciativas institucionales del gobierno brasileño y de la Unión Europea que además de sus objetivos específicos, tienen como principal propósito la promoción de desarrollo local y la mejora del nivel de vida de la población que vive en los territorios en que se aplican dichos programas.

Los programas brasileños están gestionados por distintos Ministerios con el objetivo de resolver problemáticas concretas que en algunos casos, pueden llevar a acciones comunes. El programa Fome Zero (Hambre Cero) fue creado como una política de seguridad alimentaria para todo el país, pretendiendo llegar a 9,3 millones de familias (44 millones de habitantes) que sufren hambre, bien por la exclusión social en la que se encuentran, o por la insuficiencia alimenticia a la que están sometidos (Fome Zero, 2001). El PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) es un programa de apoyo al desarrollo rural que basado en el fortalecimiento de la agricultura familiar, propone acciones para generar empleos y renta en el campo teniendo como beneficiarios directos del programa a los propios agricultores que viven en situación de pobreza o de extrema pobreza en sus territorios (MDA, 2002).

El Programa LEADER parte de un principio distinto, donde la población de los territorios definidos como prioritarios, Objetivo 1, alcanzaron ya la "sociedad de bienestar". En este concepto se parte del principio de que las condiciones mínimas para el mantenimiento de un nivel de vida (más allá de la supervivencia) están garantizadas a través de acciones desarrolladas por la UE y los estados miembros. Esas acciones van desde ofrecer y garantizar por parte del estado la asistencia a la salud pública, a la educación básica y a las infraestructuras sanitarias para garantizar las condiciones higiénicas mínimas de la población hasta subvencionar el

cultivo de determinadas especies como forma de proteger y mantener su población rural en su medio o de garantizar un precio mínimo de compra de los productos agrícolas como forma de proteger los ingresos medios de los agricultores de determinadas zonas. Por lo que, el programa se enfoca en fenómenos que no necesariamente tienen que ver con la pobreza o con el hambre en las zonas rurales, aunque existe el riesgo en el futuro del mismo (en el caso español), como es el proceso de envejecimiento de la población, el éxodo rural, la masculinización de la población económicamente activa y la pérdida de empleos agrícolas. De esta forma, se identifica como principal objetivo de la iniciativa LEADER a la cohesión económica y social del territorio europeo.

En el este estudio se ha realizado un primer análisis comparativo entre las acciones que contemplan el Fome Zero y el PRONAF. Como resultado de esta comparación, se ha generado un listado de las acciones englobadas por los dos grandes programas institucionales de desarrollo rural y local del actual gobierno brasileño. En una segunda etapa, se ha realizado una nueva comparación, entre el listado de acciones de los dos programas brasileños y el programa LEADER del que se obtiene un nuevo listado de acciones, que indican que pautas propuestas por el Programa LEADER no están contempladas en el Fome Zero y en el PRONAF. Ese listado recibió el nombre de Modelo de Acciones No Contempladas (MANC) y aparecerá detallado más adelante.

Además de servir como apoyo a la revisión y creación de nuevos Planes de Desarrollo Local (PDL) para el conjunto de estados¹ brasileños, fortaleciendo así la Política de Desarrollo Rural nacional de este país, la metodología empleada en el MANC puede servir como una herramienta que sostenga la implantación de nuevas iniciativas al desarrollo que partan de propuestas y acciones de la cooperación técnica europea y española en Latinoamérica.

1. Las Unidades Federadas de la República Federativa de Brasil reciben popularmente el nombre de "estados", que es como se denominan los territorios resultantes de la división política de las regiones de Brasil. Es la segunda división geográfica y política del territorio nacional, por detrás de las Regiones (5 al total – Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste y Sur), y son 27 al total (representadas por sus 26 Estados y el Distrito Federal). Sería el equivalente en España a las Comunidades Autónomas, con la diferencia de que todos los estados tienen un mismo régimen de autonomía con relación al Gobierno Central. También equivaldría a los Departamentos o a las Provincias en otros países de Latinoamérica. Los Gobiernos Estadales son elegidos democráticamente y compuestos de un gobernador y una cámara de diputados (con distinto número de miembros según la población de cada Estado).

PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS FOME ZERO, PRONAF Y LEADER

Las actividades orientadas a promover el desarrollo local de un determinado espacio normalmente están contempladas en un Plan, que orienta las acciones que se pueden llevar a cabo en cada uno de ellos y en qué territorios. Ese plan estratégico en buena parte de los casos se denomina Programa, que viene a ser un marco institucional en el que se definen los objetivos del mismo, las actividades que financia (o que engloba), los requisitos para poder postular a dichas financiaciones, el formato en que se debe presentar la identificación y diseño de los proyectos, etc. Las acciones de un programa se materializan a través de sus proyectos, mientras que su objetivo general debe ser el de contribuir para la solución de un problema de desarrollo de un determinado territorio.

Actualmente en Brasil existen dos grandes programas institucionales gubernamentales que tienen como objetivo contribuir al aumento del desarrollo local en las zonas prioritarias del país. El primero es el Programa Fome Zero puesto en marcha a inicios del año 2003, y que está bajo la supervisión del Ministerio del Desarrollo Social y Combate del Hambre (Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS). Dicho programa está compuesto por un conjunto de políticas y acciones dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria de la población brasileña más excluida social y económicamente. Además de las acciones directas de lucha contra el hambre y la pobreza, propone un conjunto de políticas que actúen en las causas de estos problemas, como por ejemplo, la generación de empleo y renta, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria, los programas de convivencia con las sequías en la región nordeste y un extenso programa de alfabetización en todo el territorio nacional.

El Fome Zero propone que la política de seguridad alimentaria en Brasil, sea ejecutada de forma conjunta, a través de tres ejes de desarrollo:

- Políticas estructurales, dirigidas a las causas más profundas del hambre y de la pobreza.
- Políticas específicas, dirigidas a atender las familias que no tienen garantizada su seguridad alimentaria diariamente.
- Políticas locales, que pueden ser implantadas inmediatamente a través de la acción de los gobiernos municipales y de la sociedad.

La segunda iniciativa de desarrollo local de actuación nacional (en el territorio brasileño) es el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura

Familiar (PRONAF), gestionado por la Secretaría de la Agricultura Familiar (SAF), del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA). El PRONAF es un programa de apoyo al desarrollo rural basado en el fortalecimiento de la agricultura familiar, como uno de los principales segmentos generadores de puestos de trabajo y de renta. Es ejecutado de forma descentralizada y tiene como beneficiarios directos a los agricultores familiares y las organizaciones de su entorno.

El PRONAF adopta la gestión social como base de sus acciones. Al transferir al municipio su esfera de actuación, los agricultores y sus familias se convierten en los principales actores de esa iniciativa. Se espera de esta forma que las actividades llevadas a cabo durante el programa, estén de acuerdo con las demandas generadas por los propios actores para alcanzar sus objetivos de mejora de la calidad de vida en el ámbito rural.

El programa se desarrolla a través de cuatro actividades que pretenden:

- La negociación de políticas públicas con las administraciones en sus distintos niveles (Reunir y organizar propuestas para orientar y enfocar las medidas adoptadas por el gobierno para atender a las necesidades de los agricultores y de sus familias);
- La financiación de infraestructura y servicios municipales (Ampliar, racionalizar y reubicar la infraestructura necesaria para el desarrollo de la agricultura familiar en el municipio);
- La financiación de la producción de la agricultura familiar (Proveer apoyo financiero para que los agricultores y sus organizaciones desarrollen de forma productiva sus actividades);
- La profesionalización de los agricultores familiares (Capacitar a estos actores para que actúen de forma más profesional en la cadena productiva de la agricultura familiar, a través de la mejora en sus conocimientos tanto técnicos como de gestión).

Además, existe un creciente interés por parte de los técnicos brasileños que trabajan o investigan temas relacionados con las políticas agrarias, en conocer a fondo los Programas de Desarrollo Local implantados en otros países o regiones del mundo que se han llevado a cabo con éxito. De esta forma, se espera la realización de futuros estudios comparativos entre los programas existentes en Brasil y los implantados en otros territorios, identificando las posibles acciones que sus programas nacionales no contemplan. De los programas institucionales no brasileños de Desarrollo Rural, uno de

los que ha recibido especial atención por los expertos nacionales interesados en proponer nuevos enfoques de Desarrollo Local ha sido el Programa europeo LEADER – *“Liaisons Entre Activités de Développement de L’Economie Rural”* – (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), nombre con el que se conoce a las sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea enmarcadas dentro de la PAC (UE, 2000) que se presenta de forma resumida a continuación.

Su inicio fue en el año de 1991 cuando se puso en marcha la primera etapa del denominado Programa LEADER I, que actualmente se encuentra en su tercera fase, llamado LEADER +, y que estará operativo durante el período comprendido entre los años 2000 a 2006. El programa tiene como finalidad el fomento de las estrategias originales de desarrollo sostenible y de calidad, destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, de mejora de empleo y de la mejora de la calidad de organización de las respectivas comunidades rurales (MAPA, 2000).

La iniciativa LEADER es una de las cuatro iniciativas financiadas por los Fondos Estructurales de la Unión Europea (junto al EQUAL, INTERREG y URBAN) y está diseñada para ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Dicha iniciativa se centra principalmente en la asociación y en las redes de intercambio de experiencias, fomentando la aplicación de originales estrategias de desarrollo sostenible integradas, de comprobada calidad.

La actual fase del programa LEADER (LEADER +) tiene como objetivo impulsar las actividades de desarrollo rural integradas y con carácter piloto concebidas y aplicadas por grupos de cooperación que operen a escala local. Dichos grupos se encargan de elaborar un diagnóstico completo del territorio donde pretenden actuar, identificando factores ambientales y sociales del mismo, facilitando de esta forma la propuesta de acciones al impulso del desarrollo en dichos espacios (Alier, J. L.; Cazorla, A.; De los Ríos, I., 1999). Además, el programa se articula en torno a tres capítulos (UE, 2004) que son descritos a continuación:

CAPÍTULO 1. Apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal: En ese eje se apoyan los territorios que demuestran capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo, integrada, sostenible y con carácter piloto, cuya existencia quedará probada mediante la presentación de un plan de desarrollo; dicha estrategia se basa en una

cooperación representativa y se articula en torno a un aspecto predominante que resulta característico de la identidad, recursos y conocimientos específicos de un territorio. Los aspectos aglutinantes prioritarios a nivel europeo de este primer capítulo son:

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

CAPÍTULO 2. Apoyo a la cooperación entre territorios rurales: Tiene como objetivo apoyar la cooperación entre territorios de un mismo Estado miembro (cooperación interterritorial), de varios Estados miembros (cooperación transnacional) y/o con países terceros. Se pretende que la cooperación no se limite a un simple intercambio de experiencias, debiendo consistir en la realización de acciones comunes, cuando sea posible, en una misma estructura. Su aplicación se lleva a cabo, bajo la responsabilidad de un Grupo de Acción Local (GAL) coordinador, de dos formas distintas, como se puede ver a continuación:

- Cooperación Interterritorial: Sólo podrán obtener cofinanciación comunitaria las operaciones relativas a los territorios seleccionados en el marco de LEADER +. No obstante, podrán subvencionarse los gastos de animación de todos los territorios que participen en la cooperación;
- Cooperación Transnacional: La cooperación transnacional se aplicará a los GAL de dos Estados miembros, como mínimo. No obstante, en caso de que un territorio seleccionado bajo LEADER + empiece a cooperar, con el territorio de un país no perteneciente a la Unión Europea y organizado con arreglo a las pautas fijadas por LEADER, podrán subvencionarse los gastos correspondientes del territorio LEADER +.

CAPÍTULO 3. Integración en una red de todos los territorios rurales de la Unión Europea (todos los grupos LEADER + y otros agentes locales): En este tercer capítulo se motiva la integración en una red del conjunto de los territorios rurales, sean o no beneficiarios de la iniciativa, y de las organizaciones

y administraciones implicadas en estas acciones territoriales. Se espera no sólo lograr el intercambio y la transferencia de experiencias, sino también impulsar la cooperación entre territorios y la obtención de resultados en este ámbito, aportando información y aprendizaje en materia de desarrollo rural territorial.

Estos tres capítulos de articulación del LEADER +, se hacen operativos a través de la Lista Básica de Actividades o Inversiones Auxiliares del Régimen de Ayudas para la Aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER + (MAPA, 2001). Estas seis actividades, presentadas a continuación, tienen una actuación horizontal simultánea en todos los capítulos.

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- Valoración de los productos locales, facilitando particularmente el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante acciones de tipo colectivo.
- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluidos las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.
- Igualdad de oportunidades para jóvenes y mujeres.
- Apoyo a la cooperación entre territorios rurales.

Además de estos programas, existen otros aplicados tanto en el ámbito europeo como en el brasileño, que impactan indirectamente en el desarrollo local de los territorios donde son llevados a cabo. Estos programas tienen actuaciones paralelas a los programas descritos, actuando en problemáticas muy específicas no cubiertas por los programas principales. Algunos ejemplos de ellos son: en Brasil: Bolsa Família: transferencia de renta destinada a las familias en situación de profunda pobreza, con renta *per cápita* de hasta 100 Reales mensuales (aprox. 35€, en 01/04/2006), que se asocia a la transferencia del beneficio financiero y la garantía de los derechos sociales básicos, como es la salud, la alimentación, la educación y la asistencia social; En la UE (cofinanciadas por los distintos Fondos Estructurales): INTERREG III: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional con el fin de fomentar el desarrollo equilibrado y la integración del territorio europeo; URBAN II: para afrontar las pocas oportunidades económicas, los bajos ingresos y la mala calidad de vida, generalmente localizada en las zonas urbanas; EQUAL: nuevas vías para luchar contra la discriminación y la

falta de igualdad para los trabajadores, desempleados y colectivos marginados.

Finalmente, se puede ver que existen diferentes iniciativas institucionales en forma de Programas de Desarrollo, que se están llevando a cabo en los dos territorios seleccionados para este estudio (UE y Brasil). Estos Programas generan, directa o indirectamente, acciones de desarrollo local en los territorios donde están implantados, pero a la vez, no siempre contemplan todas las medidas necesarias para lograr el desarrollo integral del mismo. Por ello, se realizará un análisis comparativo entre las actividades de los diferentes programas que identifiquen las acciones del LEADER + no contempladas en los programas de desarrollo brasileños.

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EJES Y ACCIONES DE LOS PROGRAMAS

El primer paso del análisis, será la identificación del perfil de la población beneficiaria de los tres programas, para así saber qué acciones del Programa LEADER pueden ser reproducibles al Fome Zero y PRONAF. El Cuadro 1 presenta de forma resumida las características de la población beneficiaria de cada uno de los programas.

CUADRO 1. POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS PRONAF, FOME ZERO Y LEADER

Actividades	Acciones pronaf
PRONAF	Productores rurales que residan en sus explotaciones Base de la explotación de la propiedad es el trabajo familiar
FOME ZERO	Pequeños productores agrícolas en áreas rurales y urbanas Trabajadores sin alta en la seguridad social Trabajadores domésticos Desempleados de las áreas metropolitanas y urbanas
LEADER	Pequeñas empresas (menos de 50 personas, negocio anual inferior a 7 M€ o balance general anual inferior a 5 M€) en el medio rural Cooperativas rurales Sociedades Agrarias de Transformación Empresarios rurales de sectores agrícolas o no agrícolas

Fuente: Elaboración propia.

Considerando que el LEADER es una iniciativa orientada hacia el desarrollo rural, las acciones contempladas en el Fome Zero que no se aplican a las áreas rurales no son susceptibles de comparación, y por este motivo,

están fuera del abanico de posibles comparaciones entre los programas. De esta forma, se ha definido como público principal, para efectuar dicho análisis comparativo, a los que reúnen las siguientes características:

- Productores rurales que residan en sus explotaciones.
- Trabajo familiar como base de la explotación de la propiedad.
- Trabajadores sin alta en la Seguridad Social.
- Pequeñas empresas en el medio rural (menos de 50 personas, negocio anual inferior a 7 M€ o balance general anual inferior a 5 M€).
- Cooperativas rurales.
- Sociedades Agrarias de Transformación.
- Empresarios rurales tanto de sectores agrícolas como no agrícolas.

Una vez conocido el perfil del público a que se va orientar el presente estudio, se ha realizado un listado de las actividades y acciones contempladas en cada uno de los programas (PRONAF/ Fome Zero/ LEADER). Estos nuevos listados aparecen en los Cuadros 2, 3 y 4.

CUADRO 2. LISTADO DE ACTIVIDADES Y ACCIONES DEL PROGRAMA PRONAF

Actividades	Acciones PRONAF
1)Financiación de la Producción de la Agricultura Familiar Crédito Rural	1.1. Mejoría de la calidad de vida de los involucrados en la agricultura familiar, mediante promoción del desarrollo rural de forma sostenible, y aumento de su capacidad productiva y apertura de nuevas oportunidades de empleo y renta 1.2. Proporcionar el mejoramiento y actualización de las tecnologías empleadas, mediante estímulos a la investigación desarrollo y difusión de técnicas adecuadas a la agricultura familiar, con vistas al aumento de productividad del trabajo agrícola, conjugado con la protección del medio ambiente
2) Instalación y Mejoría de la Infraestructura y Servicios en los Municipios	2.1. Adecuar e implantar la infraestructura física y social necesaria a un mejor desempeño productivo de los agricultores familiares, fortaleciendo los servicios de apoyo a la implementación de sus proyectos, a la obtención de financiación En volumen suficiente y oportuno dentro del calendario agrícola y su acceso y permanencia en el mercado, en condiciones competitivas 2.2. Dinamizar los procesos administrativos, de modo que permitiera que los beneficios proporcionados por el PRONAF sean rápidamente absorbidos por los agricultores familiares y sus organizaciones 2.3. Promover asociaciones entre los poderes públicos y el sector privado para el desarrollo de acciones previstas, como forma de obtener apoyo y fomentar procesos auténticamente participativos y descentralizados
3) Capacitación y Profesionalización de los Agricultores Familiares y Técnicos	3.1. Fomentar la capacitación profesional del agricultor familiar, proporcionándole nuevos referentes tecnológicos y generales

Actividades	Acciones PRONAF
	<p>3.2. Actuar en función de las demandas establecidas en los niveles municipales, estatales y federal por los agricultores familiares y sus organizaciones</p> <p>3.3. Buscar la participación de los agricultores familiares y de sus representantes en las decisiones e iniciativas de Programa</p> <p>3.4. Estimular y potenciar las experiencias de desarrollo ejecutadas por los agricultores familiares y sus organizaciones en las áreas de educación, formación, investigación, producción, entre otras</p>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3. LISTADO DE ACTIVIDADES Y ACCIONES DEL PROGRAMA FOME ZERO

Actividades	Acciones Fome Zero
1) Políticas Estructurales	<p>1.1. Aumento del sueldo mínimo hasta US\$ 100,00</p> <p>1.2. Fuentes de trabajo en regiones con desempleo</p> <p>1.3. Programas de calificación y asistencia para las franjas de edad con mayor índice de desempleo (jóvenes y con más de 40 años)</p> <p>1.4. Crédito popular (por organismos oficiales e incentivando cooperativas de crédito solidario/ bancos populares)</p> <p>1.5. Recuperación/ mejoría de la enseñanza pública</p> <p>1.6. Política habitacional popular como forma de generar empleos e impulsar el crecimiento económico</p> <p>1.7. Reforma agraria</p> <p>1.8. Universalización de la Seguridad Social, buscando extender beneficio de por lo menos un sueldo mínimo para trabajadores urbanos en régimen de economía familiar/ informal, como ya ocurre en el medio</p> <p>1.9. Programas de becas educativas/ renta mínima</p> <p>1.10. Incentivo a la agricultura familiar, con asistencia técnica, crédito y apoyo a la comercialización</p>
2) Políticas Específicas	<p>2.1. Cambios en el sistema de distribución de cupones para la adquisición de alimentos. Después de inscritas para recibir los cupones, las familias tienen que comprobar que mantienen sus niños en edad escolar en la escuela, o si no los tienen, deben comprobar que participen de actividades de calificación profesional para continuar recibiendo los cupones</p> <p>2.2. Distribución de cestas básicas con alimentos de primera necesidad apenas en situación de emergencia(en regiones impactadas por calamidades o con alta deficiencia en equipos de abastecimiento)</p> <p>2.3. Construcción de almacenes públicos de seguridad, regionalizándolos y con el objetivo de evitar la importación de productos básicos</p> <p>2.4. Combate a la desnutrición materno-infantil, a partir de la red de salud pública</p> <p>2.5. Ampliación del sistema de desayuno escolar para que llegue hasta los 100% de las necesidades diarias, logrando incluso extenderse a los hermanos más jóvenes del niño beneficiario, dando prioridad a los géneros y los cultivos locales en su composición</p> <p>2.6. Realización de educación de alimentar</p> <p>2.7. Vigilancia de la calidad de los alimentos, incluyendo las restricciones a los transgénicos hasta que su seguridad sea comprobada</p>
3) Políticas Locales	<p>3.1. Impulsar la creación de bancos de alimento para incentivar a los grandes productores/ comerciantes de géneros agrarios/ alimenticios a donar los excedentes que normalmente no son aprovechados</p>

Actividades	Acciones Fome Zero
	3.2. Alianzas con las redes de supermercados (incentivando la comercialización de los productos originados de la agricultura familiar) 3.3. Puesta en marcha de incentivos de la agricultura urbana/ autoconsumo (asistencia técnica, aranceles diferenciados de impuesto territorial etc.) 3.4. Creación de restaurantes populares 3.5. Modernización de los equipos de abastecimiento (incentivo a la venta directa por parte de los agricultores familiares)

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4. LISTADO DE ACTIVIDADES Y ACCIONES DEL PROGRAMA LEADER (FASE LEADER +)

Actividades	Acciones Leader (Fase Leader +)
1) utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios	1.1. Iniciativas para la aplicación de las nuevas tecnologías en las empresas locales para la promoción, producción y comercialización de sus productos 1.2. Iniciativas para la aplicación de las nuevas tecnologías y conocimientos para la mejora de los servicios a la población y a las empresas locales 1.3. Iniciativas para la aplicación de las nuevas tecnologías en la formación y el empleo
2) Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales	2.1. Apoyo a las empresas que presten servicios en la comarca 2.2. Apoyo a los servicios culturales y de ocio 2.3. Apoyo a las iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural 2.4. Apoyo a las actividades formativas y de empleo
3) Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante acciones de tipo colectivo	3.1. Iniciativas de cooperación que persigan una mejora en la calidad de la homogeneización y normalización de la oferta local orientada a la obtención de identificativos de calidad (D.O., indicación geográfica, marcas, etc.) reducción de los costes de comercialización y de apoyo técnico para la puesta en marcha de proyectos intercomarcas y estudios de mercado 3.2. Iniciativas para transformación, comercialización y promoción de productos locales innovadores 3.3. Iniciativas de carácter medio-ambiental ligadas a la producción local 3.4. Iniciativas que valoricen la artesanía local y los conocimientos tradicionales 3.5. Iniciativas de formación y apoyo al empleo
4) Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de natura 2000	4.1. Iniciativas turísticas y de ocio, respetuosas y vinculadas al aprovechamiento del medio ambiente 4.2. Iniciativas de promoción del patrimonio cultural y natural 4.3. Iniciativas para la protección, recuperación y gestión de los recursos naturales 4.4. Conservación, recuperación y difusión del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural, así como de las tradiciones en el ámbito comarcal 4.5. Iniciativas de formación y ayudas al empleo

Actividades	Acciones Leader (Fase Leader +)
5) Igualdad de oportunidades para jóvenes y mujeres	5.1. Empleo 5.2. Apoyo al empleo 5.3. Fomento al autoempleo 5.4. Formación profesional 5.5. Asociacionismo y participación 5.6. Formación continua y tiempo libre 5.7. Asentamiento poblacional
6) Apoyo a la cooperación entre territorios rurales	6.1. Apoyo a la cooperación entre territorios rurales

Fuente: Elaboración propia.

Contrastando los listados de actividades y acciones de los tres programas, se obtiene una matriz comparativa entre acciones del programa LEADER + y de los programas Fome Zero y PRONAF. Esa matriz aparece reflejada en el Cuadro 5 y tiene como objetivo facilitar el proceso de análisis y selección de las acciones del Programa LEADER + que no están contempladas en los Programas Fome Zero y PRONAF.

El resultado del cruce de acciones está representado de tres formas distintas, la primera representa las acciones del LEADER + contempladas en el PRONAF y Fome Zero, la segunda las acciones del leader + no contempladas en el PRONAF y Fome Zero y por último, la tercera representa las acciones del PRONAF y Fome Zero no contempladas en el LEADER +.

A partir de la comparación entre las acciones, se han obtenido las acciones del LEADER + que deben formar parte del futuro Modelo de Acciones No Contempladas. Las Actividades 1 y 6 del LEADER + tienen de forma general, todas sus acciones cubiertas por los programas nacionales brasileños. En la Actividad 2, los puntos 2.2 y 2.3 se considerarán, una vez realizada la comparación, parte del MANC por no constar en los programas PRONAF y Fome Zero. Analizando la Actividad 3 se puede observar que las acciones 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 no demuestran una relación directa o la relación existente no es satisfactoria con sus homólogas en el PRONAF/Fome Zero. En cuanto a la Actividad 4, las acciones 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4 no presentan similitud con los demás programas y por eso deben figurar en el nuevo modelo que se va a proponer. En referencia a la Actividad 5, el enfoque de género y la preocupación con la igualdad de oportunidad a los jóvenes no ha sido directamente contemplada en los demás programas, pero como las acciones que componen esta Actividad se relacionan básicamente con el fomento del empleo, con la formación profesional y con la agrupación y asociacionismo rural de estos colectivos, se concluye que sí está cubierta por otras acciones indirectas del PRONAF y del Fome Zero y que por este motivo, no debe formar parte del MANC.

LEADER+

Actividades

1) utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a 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, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante acciones de tipo colectivo

4) Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de natura 2000

5) Igualdad de oportunidades para jóvenes y mujeres




6) Apoyo a la cooperación entre territorios rurales

PRONAF

FOME ZERO

Acciones	PRONAF												FOME ZERO																				
	Actividad 1			Actividad 2			Actividad 3			Actividad 1						Actividad 2						Actividad 3											
	1.1.	1.2.	2.1.	2.2.	2.3.	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.	1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	1.7.	1.8.	1.9.	1.10.	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.	2.6.	2.7.	2.8.	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.	3.5.	
Acción 1.1.	X	X	X																X													X	
Acción 1.2.	X	X											X		X																		
Acción 1.3.	X	X					X					X																					
Acción 2.1.	X	X	X		X																												
Acción 2.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 2.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 2.4.	X					X		X		X	X							X															
Acción 3.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 3.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 3.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 3.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 3.5.	X					X		X		X	X							X															
Acción 4.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 4.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 4.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 4.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 4.5.	X					X		X		X	X							X															
Acción 5.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.5.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.6.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 5.7.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acción 6.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

-  Acciones del Leader + contempladas en PRONAF y Fome Zero
-  Acciones del Leader + NO contempladas en PRONAF y Fome Zero
-  Acciones del PRONAF y Fome Zero NO contempladas en Leader +

De esta forma, del conjunto de acciones analizadas se desprende un Listado de Acciones del LEADER + No Contempladas en el FOME Zero/ Pronaf que figuran a continuación en el Cuadro 6.

CUADRO 6. LISTADO DE ACCIONES DEL LEADER + NO CONTEMPLADAS EN EL FOME ZERO/ PRONAF

Acción del líder	Descripción de la acción
2.2.	Apoyo a los servicios culturales y de ocio en las zonas rurales
2.3.	Apoyo a las iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural en las zonas rurales
3.1.	Iniciativas de cooperación que persigan una mejora en la calidad de la homogeneización y normalización de la oferta local orientada a la obtención de identificativos de calidad (D.O., indicación geográfica, marcas, etc.) reducción de los costes de comercialización y de apoyo técnico para la puesta en marcha de proyectos intercomarcales y estudios de mercado
3.2.	Iniciativas para la transformación, comercialización y promoción de productos locales innovadores
3.3.	Iniciativas de carácter medio-ambiental ligadas a la producción local
3.4.	Iniciativas que valoricen en la artesanía local y los conocimientos tradicionales
4.1.	Iniciativas turísticas y de ocio, respetuosas y vinculadas al aprovechamiento del medio ambiente
4.2.	Iniciativas de promoción del patrimonio natural y cultural
4.3.	Iniciativas para la protección, recuperación y gestión de los recursos naturales
4.4.	Conservación, recuperación y difusión del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural, así como de las tradiciones en el ámbito comarcal

Fuente: Elaboración propia.

En la búsqueda de nuevas actividades que no existen actualmente en el Fome Zero ni en el PRONAF y que podrían servir como material de apoyo a las Consejerías de Agricultura vinculadas a los Gobiernos Estaduales de Brasil, para identificar las áreas prioritarias de actuación a la hora de proponer o actualizar sus PDL, se ha propuesto una nueva reagrupación de las acciones. Esa nueva configuración conlleva a la creación de cuatro nuevas actividades, complementarias a las tres del Fome Zero y tres del PRONAF. A la estructura propuesta con las nuevas actividades (Cuadro 7), se le ha llamado Modelo de Acciones no Contempladas (MANC).




CUADRO 7. MODELO DE ACCIONES NO CONTEMPLADAS

Actividades	Acciones
ACTIVIDAD 1. Conservación, Rehabilitación Difusión y Promoción del Patrimonio arquitectónico, histórico y cultural en el Medio Rural	4.4. Conservación, recuperación y difusión del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural, así como de las tradiciones en el ámbito comarcal 2.3. Apoyo a las iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural en las zonas rurales 4.2. Iniciativas de promoción del patrimonio cultural
ACTIVIDAD 2. Protección, Recuperación y Gestión de los recursos naturales; Promoción del turismo y del ocio respetuoso con el patrimonio natural en el medio rural	4.3. Iniciativas para la protección, recuperación y gestión de los recursos naturales 2.3. Apoyo a las iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural en las zonas rurales 4.2. Iniciativas de promoción del patrimonio natural
ACTIVIDAD 3. Transformación, Comercialización y Promoción de productos locales, artesanos, innovadores u orientados a la obtención de algún identificativo de calidad	3.1. Iniciativas de cooperación que persigan una mejora en la calidad de la homogeneización y normalización de la oferta local orientada a la obtención de identificativos de calidad (D.O., indicación geográfica, marcas, etc.) reducción de los costes de comercialización y de apoyo técnico para la puesta en marcha de proyectos intercomarcales y estudios de mercado 3.2. Iniciativas para la transformación, comercialización y promoción de productos locales innovadores 3.3. Iniciativas de carácter medio-ambiental ligadas a la producción local 3.4. Iniciativas que valoricen en la artesanía local y los conocimientos tradicionales
ACTIVIDAD 4. Promoción y apoyo a los servicios culturales y de ocio en las zonas rurales	2.2. Apoyo a los servicios culturales y de ocio en las zonas rurales

Fuente: Elaboración propia.

Considerando la hipótesis de adopción del MANC como tercer pilar operativo del Desarrollo Rural en Brasil, la Política Agrícola nacional giraría alrededor de diez actividades con sus respectivas acciones. Del total de actividades, tres de ellas son parte integrante del PRONAF, otras tres forman parte del Fome Zero y las cuatro últimas serán las contempladas en los PDL estaduais basadas en el MANC generado. La base de esta "hipotética" nueva política de Desarrollo Rural brasileña girará alrededor de las 10 Actividades que se presentan en el Cuadro 8.

CUADRO 8. PROPUESTA DE LA BASE OPERATIVA DE LA POLÍTICA BRASILEÑA DE DESARROLLO RURAL CONSIDERANDO LA ADOPCIÓN DEL MANC

Actividades	Programa 1	Programa 2	Programa 3	
Enfoque	DESARROLLO RURAL	GARANTÍA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	DESARROLLO LOCAL	
Programa Marco	PRONAF	FOME ZERO	PDL/ MANC	
				Ejemplo pdl del Estado del Paraná
Ámbito	Nacional	Nacional	Regional/ Estadual	
Articulación	SAF/ MDA	MDS	Conserjerías de Agricultura	
ACTIVIDADES DEL PROGRAMA	<ol style="list-style-type: none"> 1) Financiación de la producción de la agricultura familiar, Crédito Rural 2) Instalación y Mejoría de la Infraestructura y Servicios en los municipios 3) Capacitación y Profesionalización de los Agricultores Familiares y Técnico 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Políticas Estructurales: Causas Profundas de la pobreza y del hambre 2) Políticas Específicas: Atención a las familias frente al acceso de los alimentos 3) Políticas Locales: Áreas-Rurales/ Pequeñas y Medianas Ciudades/ Regiones Metropolitanas 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Conservación, Rehabilitación, Difusión y Promoción del Patrimonio arquitectónico, histórico y cultural en el Medio Rural 2) Protección, Recuperación y Gestión de los recursos naturales; promoción del turismo y del ocio respetuoso con el patrimonio natural en el medio rural 3) Transformación, Comercialización y Promoción de productos locales, artesanos, innovadores u orientados a la obtención de algún identificador de calidad 4) Promoción y apoyo a los servicios culturales y de ocio en las zonas rurales 	

Fuente: Elaboración propia.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA DEL MANC Y ASPECTOS PARA SU PUESTA EN MARCHA

En el apartado anterior se detalla como se creó el MANC basado en la confrontación de los programas brasileños y europeo de desarrollo local en el medio rural, donde a partir de los huecos encontrados – aquí llamados Acciones No Contempladas – se proponen actividades y acciones que además de tener un carácter novedoso y que hasta el momento no están reflejados en

otros Programas o Planes, busca también evitar que se dupliquen los esfuerzos humanos, físicos y económicos en las mismas acciones pero a través de distintas iniciativas. Todo el desarrollo del MANC se da bajo la luz de la experiencia LEADER, y lo que también se identifica es la posibilidad de aprovechar los pasos ejecutados en la aplicación del MANC al caso brasileño para extenderlo a otros territorios latinoamericanos.

De esta forma, y con el objetivo de detallar los pasos ejecutados en la aplicación del MANC a los programas institucionales brasileños de desarrollo local en el medio rural, se describe a continuación los pasos empleados en la aplicación de dicho modelo.

Paso 1) Investigar dentro del país objeto de estudio, los programas de ámbito nacional que engloban iniciativas de desarrollo local también aplicables al contexto rural, preferiblemente aquellos que aglutinan aspectos productivos y no productivos de este entorno. Se puede elegir más de un programa, siempre considerando que se pretende que los programas seleccionados tengan como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y social del territorio.

Paso 2) Desglosar el contenido técnico de cada uno de los Programas escogidos, hasta el más bajo escalón teórico, es decir, antes de describir su forma de implantación operativa. Para organizar y estandarizar los distintos resultados obtenidos, se propuso que el contenido se agrupara de dos formas: la primera, y jerárquicamente más alta, que se agrupara en Actividades. Se comprende aquí por Actividad el conjunto de acciones que son llevadas a cabo buscando alcanzar un mismo objetivo dentro de un marco ya existente. Desde una perspectiva de gestión de proyectos (como puede ser la del Enfoque del Marco Lógico), las aquí llamadas actividades son los ejes que fundamentan el Programa que se pretende implantar, y por las cuales se definirían de forma unitaria los árboles de problema dentro del EMC. Luego, y como se ha mencionado anteriormente, se propone que las Acciones sean el brazo teórico más cercano a la puesta en marcha de los mecanismos para alcanzar los objetivos definidos en las actividades.

Paso 3) Basado en el desglose del contenido técnico de los Programas escogidos (descritos en el Paso 2), se debe realizar un filtrado de las Acciones y en algunos casos de las Actividades que conforman dichos Programas, buscando de esta forma garantizar que las que sigan en el estudio de implantación del MANC están orientadas al medio rural, pues son las únicas

susceptibles de comparación con las del LEADER (en su actual etapa LEADER +).

Paso 4) Someter los distintos Programas nacionales elegidos y debidamente desglosados a un análisis comparativo con el Programa LEADER (ya desglosado en el MANC), sobre una misma base estructural, o sea, en el análisis de contenido de sus Actividades y Acciones. A través de una estructura matricial se busca identificar las acciones del LEADER que se encuentran presentes en los Programas nacionales elegidos para este estudio, y para eso, se diseña dicha matriz con las Actividades y Acciones del LEADER en sentido horizontal (líneas), y las del los demás Programas en sentido vertical (columnas). El cruce entre estas Acciones presenta tres posibles resultados: 1º Acciones del LEADER contempladas en los Programas Nacionales elegidos (representados por una cuadrícula con fondo de color rojo), 2º Acciones del LEADER no contempladas en los Programas Nacionales elegidos (representados por una cuadrícula con fondo de color azul) y, 3º Acciones de los Programas Nacionales elegidos no contempladas en el LEADER (representados por una cuadrícula con fondo de color blanco). Se apartará del análisis los cruces que han tenido como resultado cuadrículas blancas, ya que el objetivo del estudio aquí propuesto no es el de identificar las acciones no contempladas en el LEADER.

Paso 5) Se traslada a una nueva lista, las Acciones del LEADER no contempladas en los Programas Nacionales elegidos y aquellas consideradas no satisfactoriamente contempladas (o parcialmente contempladas) en estos mismos Programas Nacionales elegidos. Esta lista recibe el nombre de Listado de Acciones del LEADER + No Contempladas y para cada acción incluida en ella, se debe justificar de forma convincente los argumentos que respaldan dicha decisión.

Paso 6) Teniendo en manos el Listado de Acciones del LEADER + No Contempladas en los Programas Nacionales elegidos, se pretende que el equipo investigador que esté llevando a cabo este trabajo sea capaz de agrupar las acciones que configuran dicho listado de tal forma que tengan algún tipo de vínculo común, para que así la perspectiva de su puesta en marcha deriven al posible logro de un objetivo conjunto. Además, se pretende que estos nuevos grupos de Acciones, es decir, las nuevas Actividades sean distintas a la de los Programas Nacionales aquí estudiados. La nueva estructura resultante del agrupamiento de las acciones señaladas recibirá el nombre de Modelo de Acciones No Contempladas.

Paso 7) Como última etapa de la aplicación del método propuesto, se debe estructurar un último cuadro donde en sentido vertical se perfilen los Programas Nacionales enfocados en el estudio y el Programa generado por el MANC. En el sentido horizontal cruzarán algunas líneas que tienen como objetivo presentar de forma clara y resumida las características de cada programa en un marco más grande, como podría ser la Política Nacional de Desarrollo Local en el Medio Rural considerando la adopción del MANC. Estas características son las de Enfoque, Ámbito, Articulación y Actividades de cada uno de los Programas Nacionales además del MANC, que aparecería de esta forma, como el punto de partida para nuevos Programas que abordase actividades novedosas y complementarias para una Política Nacional Integral de Desarrollo Local en el Medio Rural.

POSIBILIDADES DE APLICACIÓN DEL MANC: DEL CASO BRASILEÑO A OTRAS COMPARACIONES EN LATINOAMERICA

El MANC anteriormente presentado ha sido estructurado en este estudio tomando por base las actividades y acciones de los programas brasileños de desarrollo local en el medio rural actualmente vigentes y que son gestionados por distintos órganos de la administración a nivel nacional. Considerando que Brasil está dividido en 27 Unidades Federadas que se distribuyen a lo largo de su territorio, y que una parte representativa de ellas hace frontera con otros países sudamericanos, es factible pensar que algunos estados brasileños presentan condiciones sociales y económicas semejantes a la de sus vecinos fronterizos, además de contar con características parecidas a lo que se refiere a actividades agropecuarias, clima, suelo, relieve, etc. A esta situación hay que sumar el hecho de que, considerando que Brasil hace frontera con todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador, las problemáticas del medio rural son muchas veces similares a la de sus vecinos, materializando de esta forma los conceptos de fronteras permeables y de microregiones semi integradas, ya que comparten problemas comunes aún estando bajo distintos gobiernos nacionales y acciones institucionales (Graziano da Silva, 2004).

De esta forma, el hecho de haber adaptado el MANC a los programas institucionales brasileños, sugiere la posibilidad de poder hacerlo de forma similar a otros países del continente, siempre que los mismos cuenten en la actualidad con algún programa propio de estímulo al crecimiento económico y social del medio rural de ámbito nacional. En este sentido, es conocida la

existencia de un considerable número de iniciativas vigentes con este propósito en Latinoamérica gestionadas por distintos órganos de la administración estatal, como es el caso de los programas detallados a continuación:

- Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo y sus subprogramas de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural – PAPIR, de Desarrollo de Capacidades del Medio Rural – PRODESCA y de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural – PROFEMOR (2003) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del Gobierno de México;
- Programa Social Agropecuario PSA – (1991) y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios PROINDER – (1998), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca de Alimentos de la República Argentina;
- Programa de Apoyo a la Inserción de la Agricultura Familiar Campesina en el Desarrollo Económico Nacional (2000), del Ministerio de Agricultura del Gobierno de Chile;
- Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria – PRO-NATTA (1995), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia; entre otros.

Dichos programas serían el punto de partida en la aplicación del MANC a otros países del entorno latinoamericano, ya que en el apartado anterior de este estudio (Estructura Metodológica del MANC y Aspectos para su Puesta en Marcha) se identifica como primer paso de su implantación la identificación de las iniciativas nacionales que engloban acciones de desarrollo local aplicables al contexto rural.

Además, en un futuro se podría contar con las actuaciones del LEADER para crear y/o actualizar los planes de acción al desarrollo en el medio rural en América Latina, llegando al caso de que estas experiencias, suministren datos para una comparación crítica de los resultados encontrados en la aplicación del MANC. De esta forma se buscaría facilitar la comprensión de los factores que llevan a que acciones similares (cuando no iguales) implantadas en dos países de un mismo entorno o continente, presenten diferentes resultados.

Partiendo del principio de que en este estudio se presenta el primer ejemplo de puesta en marcha del MANC (orientado hacia el caso brasileño), y que es aceptable pensar que la metodología propuesta de comparación de acciones del LEADER a programas nacionales de desarrollo en el

medio rural se pueda extender a otros países latinoamericanos, es necesario identificar también las formas como se puede operacionalizar estos estudios derivados. De forma general, dichos estudios son realizados o bien apoyados (financiados) por dos tipos de entidades: por instituciones gubernamentales de ámbito nacional (como los ministerios, secretarías, agencias públicas, etc.) que interactúan en temas relacionados a la Agricultura, Ganadería, Medioambiente, Economía Rural, etc.; y por agencias de cooperación extranjeras provenientes de países desarrollados en el caso de la cooperación bilateral, por organismos internacionales en el caso de la cooperación multilateral, y por organizaciones no gubernamentales con diferentes tipos de actuación y vínculos (iglesia, entidades privadas, asociaciones profesionales, orientación ideológica, etc.) y con los más distintos propósitos.

Considerando el importante número entidades del segundo grupo (agencias de cooperación extranjeras y organizaciones no gubernamentales) de origen europeo que desarrollan labores de mejora y creación de oportunidades económicas y sociales para las poblaciones de los entornos rurales en Latinoamérica como forma de alivio a la pobreza, se podría vislumbrar que la identificación teórica de las acciones del LEADER no contempladas en los programas nacionales hiciera parte de un plan de actuación de alguna de estas organizaciones en los países considerados prioritarios por ellas en AL. Para ayudar la identificación de las líneas de acción de de estos organismos, sus pautas de financiación y sus países prioritarios, a continuación figura un apartado con las características y actuales programas de la cooperación institucional europea y española.

LA COOPERACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA EN LATINOAMERICA – ORIENTACIÓN, ENFOQUE RURAL Y PAÍSES PRIORITARIOS

La Cooperación institucional proveniente de la Unión Europea se lleva a cabo a través de la Oficina de Cooperación del EuropeAid, órgano responsable de aplicar los instrumentos de la ayuda exterior de la Comisión Europea, que se financian a partir del presupuesto de la Comunidad Europea y del Fondo Europeo de Desarrollo. La Oficina de EuropeAid es responsable de todas las fases del ciclo de los proyectos (definición y evaluación inicial, preparación de las decisiones de financiación, aplicación y supervisión y evaluación de los proyectos y programas) que son necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de los programas establecidos por las

Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y Desarrollo y aprobados por la Comisión.

La forma de articulación y operación de la Oficina de Cooperación del EuropeAid se da alrededor de dos ejes, uno de ellos referentes a las distintas zonas geográficas extra comunitarias en proceso de desarrollo y el otro, a los distintos temas prioritarios enmarcados por la Comisión y agrupados en siete temas. Las zonas geográficas de actuación del EuropeAid son: I) Sureste de Europa, II) Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, III) Mediterráneo Meridional, Próximo y Medio Oriente, IV) África, Caribe y Pacífico, V) Asia y VII) América Latina. Los temas específicos cubiertos por las iniciativas lanzadas por la CE son: 1) Democracia y Derechos Humanos, 2) Cofinanciación con las ONGs, 3) Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria, 4) Medio Ambiente y Bosques, 5) Minas Antipersonas, 6) Género y 7) Salud.

Considerando la estructura metodológica del MANC y su desglose en actividades y acciones para su posible aplicación a otros territorios en AL, y además, resaltando que su objetivo principal es el de servir como un método de creación de planes de desarrollo local en el medio rural basado en la experiencia del Modelo LEADER, se verifica que de los siete temas en que se desarrollan los trabajos de la Oficina de Cooperación del EuropeAid, el que presenta el perfil más cercano a la investigación realizada en este estudio sería el del tema 3, a través del Programa Europeo de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria.

El Programa Europeo de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria engloba distintas acciones que abarcan una amplia variedad de instrumentos que permiten buscar la resolución de necesidades específicas de los países beneficiarios de las ayudas. Estas acciones se centran básicamente en garantizar la seguridad de los alimentos consumidos por la población, apoyar la consolidación institucional de acciones gubernamentales, promover el desarrollo de la producción agrícola (acceso a las entradas y las semillas, desarrollo del crédito rural, micro-proyectos), mejorar los sistemas de comercialización de los productos agrícolas (estructuración de las organizaciones de productores, integración de los mercados locales, mejoría de los sistemas de transformación de los productos agrícolas, implementar y mejorar las estructuras de almacenaje y crédito a la comercialización, y desarrollo de canales de exportación), creación y fortalecimiento de redes de seguridad (contra la explotación de la mano de obra adulta y contra el trabajo infantil), y de creación y mejoría de los sistemas de prevención y detección temprana de fenómenos naturales en las zonas rurales.

De los distintos países susceptibles de beneficiarse de las ayudas de dicho Programa en el año 2002, 21 de ellos fueron considerados prioritarios basado en sus actuales estructuras agrarias, y otros 16 también han sido considerados prioritarios por los períodos de crisis o de post crisis que enfrentaban (UE, 2002). De estos 37 países, 5 de los que figuran en el primer grupo son latinoamericanos (Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú) y otros 3 (Cuba, Ecuador y Guatemala), figuran en el segundo grupo.

Saliendo del ámbito europeo y mirando hacia las directrices de la cooperación española, nos encontramos con distintos Programas y Proyectos de Cooperación con Latinoamérica, pero que de forma general, se centran básicamente en dos ejes de actuación que son los de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, y los de Cooperación con Iberoamérica.

En cuanto a la Ayuda Humanitaria y de Emergencia llevada a cabo en Latinoamérica en el período 2004/2005 y financiada exclusivamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional a través de adjudicación directa de recursos, se realizaron distintas campañas, dentro las que cabe destacar las de donación de alimentos, medicamentos y agua potable, tareas de desinfección, de saneamiento ambiental y de restablecimiento de los sistemas de agua potable en Haití y República Dominicana como consecuencia de las fuertes lluvias e inundaciones de mayo de 2004. Posteriormente, se volvió a realizar nueva campaña de envío de distintos materiales de ayuda de emergencia como causa de los daños provocados por el huracán "Iván" en Haití, en septiembre del mismo año.

En cuanto a la Cooperación con Iberoamérica, antes de entrar en el desglose de las distintas características de la Cooperación llevados a cabo en Latinoamérica, es interesante comprender que existen países prioritarios – o también conocidos como países programa – a la hora de recibir recursos y consecuentemente, acciones de promoción del desarrollo en sus territorios. El listado presentado en el Cuadro 9 señala entre otros factores, a los países que dentro del ámbito de actuación de Programa de Cooperación con Iberoamérica han sido considerados como prioritarios en el año 2000 (AECI, 2000). Además de los programas bilaterales que España pueda mantener de forma particular con algunos de estos países, también hay que considerar los distintos Programas de Cooperación Técnica Institucional de la AECI que en su área de actuación contemplen el territorio latinoamericano como susceptibles de acogerse a dichos programas, como es el caso de:

- Programa Araucaria; enfoca la operación de acciones hacia la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad en un contexto de desarrollo

sostenible, que acoge en su seno diversos proyectos y actuaciones bilaterales que aparecen en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. (Dicho convenio reconoce la obligación de los países desarrollados, como es el caso de España, de contribuir a la conservación de los recursos naturales que son propiedad de los países en desarrollo, y estimula a éstos a una redistribución interna de recursos en favor de los sectores más marginados (pobres, mujeres e indígenas));

- Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; busca lograr dentro de la Cooperación Internacional Española el compromiso con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la institucionalización transversal del enfoque de género en los proyectos y acciones al desarrollo llevados a cabo por este organismo;
- Programa Indígena; enmarcado en la Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas, con el objetivo de apoyar los procesos de autodesarrollo sostenible de éstos. (Busca reconocer el derecho a su identidad propia, su protagonismo inalienable a la hora de elegir su concepto de desarrollo, en la identificación de sus necesidades, de sus prioridades y del modo de relacionarse con la sociedad envolvente, de conformidad con su cultura y expectativas de futuro. También apoya la participación de los pueblos indígenas en los mecanismos estatales e internacionales de toma de decisiones que pueden afectarles directamente);
- Programa de Patrimonio Cultural; partiendo de un punto de vista social y económico, la conservación y puesta en valor del patrimonio son factores de desarrollo que pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la generación de nuevas actividades económicas asociadas a la cultura y el turismo. Se lleva a cabo a través de 3 líneas operativas: Revitalización de los Centros Históricos, Restauración de Monumentos y Bienes Muebles, y Formación de Escuelas-Taller;
- Programa de Cooperación Interuniversitaria, a través de la financiación de proyectos de investigación busca facilitar el desarrollo de relaciones estables de cooperación entre Departamentos y Centros de Investigación de Universidades Españolas, iberoamericanas y del Mundo Árabe, a través de la financiación de movilidad de docentes e investigadores. También pretende consolidar y fortalecer los sistemas de formación de postgrado en el ámbito de la cooperación cultural y científica con Iberoamérica, además de prestar apoyo preferente a las áreas temáticas y geográficas establecidas como prioritarias para la política española de cooperación internacional con Iberoamérica y el Mundo Árabe.

Fusionando los países considerados prioritarios para recibir fondos a través de programas de cooperación o de ayuda humanitaria bajo las definiciones del EuropeAid y de AECE dentro de Latinoamérica, llegamos a un conjunto de países que son los grandes beneficiarios de los recursos provenientes de estas dos instituciones. En el Cuadro 9 aparece un listado comparativo que identifica cuales son estos países.

CUADRO 9. PAÍSES PRIORITARIOS EN BENEFICIARSE DE LOS RECURSOS Y ACCIONES DE DESARROLLO A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL ESPAÑOLA

América Central, México y Caribe	¿Prioritario según sus estructuras agrarias (EuropeAID)?	¿Prioritario por periodo de crisis o post crisis (EuropeAID)?	¿Prioridad ayuda humanitaria AECE?	¿País programa AECE 2000?	¿Prioritario EuropeAID o AECE?
Costa Rica					No
Cuba		Sí			Sí
El Salvador				Sí	Sí
Guatemala		Sí		Sí	Sí
Haití	Sí		Sí		Sí
Honduras	Sí			Sí	Sí
México					No
Nicaragua	Sí			Sí	Sí
Panamá					No
República Dominicana			Sí	Sí	Sí
América del Sur	Prioritario según sus estructuras agrarias (EuropeAID)?	Prioritario por periodo de crisis o post crisis (EuropeAID)?	Prioridad ayuda humanitaria AECE?	¿País programa AECE 2000?	¿Prioritario EuropeAID o AECE?
Argentina					No
Bolivia	Sí			Sí	Sí
Brasil					No
Colombia especiales	Sí			Sí, pero con características	
Chile					No
Ecuador		Sí		Sí	Sí
Paraguay				Sí	Sí
Perú	Sí			Sí	Sí
Uruguay					No
Venezuela					No

Fuente: Elaboración Propia basado en Cooperación con Iberoamérica – Informe 2000 (AECE, 2000) y Programa de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria – EuropeAid (UE, 2002).

Los países que parecen como prioritarios en Latinoamérica para el EuropeAid y para la AECE en este Cuadro podrían ser los primeros beneficiarios de un nuevo Programa de Desarrollo Local en el Medio Rural basado en las estructuras del LEADER europeo. De esta forma se pretende

aportar nuevos conocimientos para que los Programas de Desarrollo que se vayan a implantar en dichos territorios en el futuro sean lo más efectivos posible, tanto por no duplicar recursos con otras Acciones ya existentes como también, por impulsar la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones involucradas en estos espacios.

CONCLUSIONES

La principal conclusión de este estudio, es que sí se puede sacar provecho de las experiencias positivas de la iniciativa europea LEADER (durante sus quince años de vida) mirando hacia la aplicación de parte de su filosofía y acciones en Brasil, y con vistas a su aplicación a otros países de América Latina. Buscando considerar y respetar las particularidades de cada uno de estos territorios en el proceso de aplicación de la filosofía del LEADER, se propuso un Modelo que busca servir de guión para una mejor identificación y diseño de nuevos Programas de Desarrollo en el Medio Rural. Además, dicho Modelo presenta un conjunto de pasos para que la comparación entre la iniciativa europea y los actuales Programas Nacionales brasileños (y consecuentemente de otros países en vías de desarrollo) se hicieran de forma coordinada y bajo cierto rigor metodológico. Este conjunto de pasos recibió el nombre de Modelo de Acciones No Contempladas.

Como futura línea de investigación resultante de este estudio, se identifica la posibilidad de comparar los resultados encontrados en distintos territorios nacionales que se valieron de esta técnica (MANC) a la hora de crear sus nuevos Programas de Desarrollo Local en el Medio Rural. De esta forma, se estaría dando más subsidios para comprender los factores que hacen que una herramienta de desarrollo económico y social alcance distintos resultados según el territorio donde hayan sido implantado.

Recibido 28.09.05

Aceptado 20.04.06

BIBLIOGRAFÍA

- AECI (2000): *Cooperación con Iberoamérica – Informe 2000*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional. 7 p.
- ALIER, J. L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (1999): *El medio físico y los recursos naturales en el diseño de Programas LEADER en la UE*. Madrid: Revista Estudios Geográficos/ Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Volumen: nº LX, 236. trimestre julio-septiembre; pp. 375-401. ISBN 0014-1496.

- DE LOS RÍOS, I. (Org.) (2002): *Innovación para el Desarrollo Rural: La iniciativa LEADER como laboratorio de aprendizaje*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Comunidad de Madrid. 384 p.
- FOME ZERO (2001): *Projeto FOME ZERO: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Sao Paulo: Instituto da Cidadania. 118 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. (org.) (2002): *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. São Paulo: Instituto Cidadania. 254 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (2004): *Espacio rural y dimensión territorial del Desarrollo en los países del MERCOSUR*. En: Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas, 2004. Roma: Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo/FAO. pp. 122-156.
- HOFFMAN, R. (1995): *Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil: Estudos avançados*. São Paulo: Revista Cadernos de Debate. v. 9, nº 24. 94 p.
- MAPA – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2001): *Régimen de Ayudas para la Aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER PLUS*. Madrid: LEADER +: Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural. Normativa y Documentación LEADER +. (Decisión nº C(2001) 1245, de 18 de mayo) 70 p. Disponible en la Web: http://redrural.mapya.es/web/temas/consultas_mapa/Documentos/Regimen_ayudas.pdf. Consultado en 04/06/2005.
- MAPA – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2000): *Presentación LEADER*. Madrid: LEADER +: Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural. Disponible en la Web: http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion_leader/presentacion_leader.asp. Consultado en 22/06/2005.
- MDA – Ministerio do Desenvolvimento Agrário (2002): *Manual Operacional do Crédito Rural PRONAF*. Brasília: MDA/SAF/PRONAF. 34 p.
- MUSCAR BENASAYAG, E. (1998): *“En torno a la Interpretación de los Indicadores de Ciencia y Tecnología”*. pp. 30-38 In: *Innovación y Desarrollo en Latinoamérica: Nuevas Dinámicas en Ciudades y Regiones*. Madrid: Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid. 288 p.
- SANCHO COMÍNS, I.; MARTÍNEZ, J.; MARTÍN, M. A. (2002): *Necesidad de un Marco Jurídico para el Desarrollo Rural en España*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas. 127 p.
- SCHMITT, H. B., MUSCAR BENASAYAG, E. (2005): *“Perspectivas de Desarrollo Rural - Local en Europa y Latinoamérica: Aspectos Comparativos y Factores de Diferencia entre los Territorios”*. Oporto: Memorias del V Congreso Ibérico de Ciencias Hortícola. Vol. 1. pp. 236-242.
- UE (2000): *Apartado de Agricultura de la Unión Europea: Programa LEADER +*. Disponible en la Web: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm. Consultado en 22/06/2005
- UE (2002): *Programa de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria – EuropeAid*. Disponible en la Web: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions_en.htm. Consultado en 22/06/2005
- UE (2004): *Apartado de Agricultura de la Unión Europea: Programa LEADER +*. Disponible en la Web: <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-es/euro/p1-0.htm>. Consultado en 28/06/2005
- YRUELA, M.; SUMPSI, J. M.; BARDAJÍ, I.; GIMÉNEZ GUERRERO, M. M. (2000): *La Nueva Concepción del Desarrollo Rural: Estudio de Casos*. Córdoba: Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 411 p.

Resumen

Se propone presentar algunas posibilidades de replicación de la estructura y de los conceptos de la Iniciativa europea LEADER al contexto territorial de los espacios rurales latinoamericanos, haciendo hincapié en la realidad brasileña. La replicación está basada en las experiencias vigentes de ámbito nacional: Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y Programa Fome Zero (Hambre Cero). Como resultado del estudio del caso brasileño, se sugiere la ampliación del Modelo creado en esta investigación (Modelo de Acciones No Contemplados) a otros territorios latinoamericanos que carezcan de un punto de partida para proponer o actualizar planes de desarrollo local en el medio rural. Se fortalece la pertinencia de dicho estudio por la importante actuación de la Cooperación Europea en Latinoamérica a través de canales de Cooperación Técnica y Ayuda Humanitaria en la actualidad.

Palabras clave: Desarrollo Local, Geografía Rural, Política Agrícola, Análisis Territorial, Cooperación al Desarrollo.

Abstract

This article presents the possibilities for the replication of the structure and concepts of the European Initiative LEADER to the Latin – American rural areas, focus on the Brazilian context. The replication is based on two current national level experiences: Program for the Invi-goration of the Familiar Agriculture –PRONAF- and Program Fome Zero (Zero Hunger). As a result of the Brazilian case study, it is suggested the amplification of the Model drawn up by this research (Unforeseen Actions Model) to other Latin American regions that lack of a starting point to propose or upgrade local development plans for rural areas. The relevance of this study is stressed due to the important activity of the European Cooperation in Latin America through the existing channels of Technical Cooperation and Humanitarian Help.

Key words: Local Development, Rural Geography, Agricultural Politics, Territorial Analysis, Cooperation for the Development.

Resume

Le propos est de présenter quelques possibilités de reproduction de la structure et des concepts de l'Initiative Européenne LEADER dans le contexte territorial des espaces ruraux latino-américains, en insistant sur la réalité brésilienne. La reproduction est basée sur les expériences en vigueur du domaine national: Programme de Renforcement de l'Agriculture Familiale –PRONAF- et Programme Fome Zero (Faim Zéro). Comme résultat de l'étude du cas brésilien, on propose l'agrandissement du Modèle créé dans cette recherche (Modèle d'Actions Non Contemplées) à d'autres territoires latino-américains qui manquent de point de départ pour proposer ou actualiser des plans de développement local dans le milieu rural. À l'heure actuelle, on renforce la pertinence de cette étude, grâce à l'importante activité de la Coopération Européenne en Amérique Latine au moyen de circuits de Coopération Technique et d'Aide Humanitaire.

Mots clé: Développement Local, Géographie Rurale, Politique Agricole, Analyse Territoriale, Coopération au Développement.