PROGRAMA
COHESIÓN
TERRITORIAL
PARA EL DESARROLLO

Boletín Nº19
Octubre 2014

"La descentralización para el desarrollo territorial es un proceso de toda una sociedad, no de un grupo, una institución o un gobierno."

Heinrich von Baer
Vicepresidente de la Comisión para la Descentralización y el Desarrollo Regional del Gobierno de Chile

página 2

Editorial

Chiara Cazzuffi: Agroindustria y superación de la pobreza

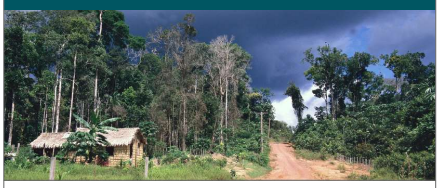
página 7

FIDA

Rimisp entrega propuesta para desarrollar Sistema de Innovación Agrícola en Ecuador

página 9

Artículo



Nuevo Proyecto del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo indagará en la relación entre migración interna y desigualdad territorial en México, Perú y Colombia

página 12

Publicaciones

página 13

"Local poverty reduction in Chile and Mexico: The role of food manufacturing growth"
(Reducción de la pobreza local en Chile y México: el rol de la industria agroalimentaria)

El programa Cohesión Territorial para el Desarrollo busca contribuir tanto al cambio institucional como al de políticas públicas, para crear mayores oportunidades y capacidad en las zonas no metropolitanas. Ello, con la finalidad de que cada territorio exprese su potencial de desarrollo y que éste signifique la reducción de las desigualdades existentes. **En un país territorialmente cohesionado dará lo mismo el lugar en que se nace y se crece, porque en todos los territorios existirán similares oportunidades y calidad de vida.**

El programa, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, está siendo ejecutado por una red de socios y organizaciones en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.
Los especialistas están estudiando en profundidad algunas de las causas de la desigualdad territorial y los costos de esta para la sociedad; además de dialogar e interactuar con todos aquellos que tengan la voluntad de materializar soluciones.

Coordinado por:
RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Financiado por:
IDRC CRDI
FIDA

Contacto:
Caroline Stevens
Coordinadora Comunicaciones Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo
cstevens@rimisp.org
www.rimisp.org/ctd

+56 2 2236 4557

Entrevista a Heinrich von Baer

"La descentralización para el desarrollo territorial es un proceso de toda una sociedad, no de un grupo, una institución o un gobierno".

El pasado martes 7 de octubre fue calificado como "un día histórico" por la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet; esto debido a que la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, entregara el Informe Final elaborado con un conjunto de 33 expertos, que propone una nueva estructura de política nacional que promueva la descentralización y el desarrollo de las regiones y sus territorios.

Heinrich von Baer
Vicepresidente de la Comisión para la Descentralización y el Desarrollo Regional del Gobierno de Chile

El documento contiene 70 medidas estratégicas distribuidas en cinco ejes clave de acción, que se trabajaron en cinco subcomisiones: descentralización política, con reconocimiento autónomo de las regiones y respaldo constitucional; descentralización administrativa; descentralización fiscal; nuevos mecanismos de participación que ponga sus bases en el diálogo, el poder social y la rendición de cuentas como principio de probidad; y un área de fortalecimiento de capacidades regionales y locales.

A cargo de la Vicepresidencia de esta Comisión estuvo Heinrich vonBaer, quien tiene un larga identificada con la causa de las regiones y el fin de la hegemonía centralista de la capital, Santiago de Chile. Ha sido Vicerrector Académico Universidad de La Serena, Región de Coquimbo, y también rector de la Universidad de La Frontera, Región de La Araucanía; presidente del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización y la Fundación Chile Descentralizado.

Para comenzar con un diagnóstico ¿Qué avances y retrocesos respecto a la descentralización y el desarrollo territorial puede observar en las últimas décadas de Chile?

El balance de las últimas décadas en los aspectos críticos de la descentralización y el desarrollo regional es bastante pobre, frustrante y preocupante, porque hemos perdido un tiempo precioso para mejorar la contribución de las regiones al desarrollo del país, y porque hasta ahora hay un muy bajo cumplimiento de los compromisos políticos contraídos por las sucesivas candidaturas presidenciales y parlamentarias.

En efecto, si nos ponemos en contexto de lo que realmente importa, tenemos que concluir que no hemos avanzado en: a) mejorar de verdad las oportunidades de desarrollo de las personas, sin distingo del hogar donde nacen y del lugar donde viven; b) reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que todavía nos afectan; y c) reducir el centralismo nacional e intrarregional. Poco podemos mostrar de positivo, ya que, incluso, la elección directa de los Consejeros Regionales fue tardía y difusa.

En suma, hemos perdido muchas oportunidades para hacer de Chile un país más equilibrado, que permita el pleno despliegue de todas sus potencialidades regionales.

Otro tanto sucede si contrastamos los compromisos electorales de descentralización y desarrollo local y regional contraídos durante las últimas décadas por las respectivas candidaturas presidenciales y parlamentarias, en su casi totalidad incumplidos. A modo de ejemplo, baste recordar que en la elección del año 1999, entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín, ambas candidaturas comprometieron, entre otros, la elección popular de los Intendentes. Quince años después todavía estamos esperando.

En la reciente presentación del informe se habló de "un Chile donde el lugar de nacimiento no implique discriminación". Como Comisión, ¿a cuánto tiempo proyectaron el trabajo y los efectos concretos de estas propuestas, para poder observar un cambio en la actual desigualdad territorial?

Como Comisión Asesora Presidencial proponemos impulsar una "*Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*". En consecuencia, si bien es muy necesario que el arranque de las principales medidas de esta Política de Estado se produzca desde ya, y con mucha fuerza en el año 2015, para alcanzar su punto de irreversibilidad durante este cuatrienio de gobierno, estimamos que para completarse y decantarse requiere de a lo menos dos y muy probablemente de tres períodos de gobierno. El propio gobierno, a través de la SUBDERE, está trazando una hoja de ruta de ocho años para su implementación, proceso que para madurar, enriquecerse y consolidarse, requerirá de un período adicional. Es una carrera de largo aliento, una verdadera maratón transformadora, una prueba de resistencia, en la que no debemos quedar a medio camino.

Sus resultados y beneficios, de más y mejores oportunidades de desarrollo para todos, en todo nuestro territorio, no aparecerán de inmediato, y requerirán desde ahora, y permanentemente, de mucha voluntad, perseverancia y paciencia. En nuestra opinión, una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, sólida y consistente, requiere necesariamente de un horizonte de largo plazo, a lo menos por las tres siguientes razones, todas ellas muy de fondo:

A Implica sustituir el actual modelo de organización territorial del Estado (centralizado, vertical, sectorial, con autoridades regionales designadas) por un modelo de Estado descentralizado, con autoridades regionales y locales electas y empoderadas, dotadas de más competencias y recursos, lo que significa, ni más ni menos, impulsar un nuevo trato entre el Estado y sus territorios.

B Requiere de la participación responsable, activa y generosa de todos los principales actores del desarrollo nacional y regional, tanto públicos, privados, académicos y sociales, y particularmente de todas las fuerzas políticas, de todo el espectro, con horizonte generacional más que electoral, trascendente más que contingente. Por lo tanto, constituye un desafío que convoca a todos los actores pensar y construir en común, unidos por un mismo proyecto País, en una lógica de Estado más que del gobierno o de la oposición de turno, no obstante que sea la Presidente Michelle Bachelet quien tiene el mérito de haber iniciado este histórico proceso.

C Requiere de bastante tiempo para instalarse y entenderse con claridad, para generar los aprendizajes de su progresiva implementación y perfeccionamiento continuo. No olvidemos que se trata de un proceso de transformaciones complejas, que afecta a muchos intereses y que enfrenta una cultura centralista muy enraizada.

Entrevista a Heinrich von Baer

Como dice un proverbio africano: *"si quieres ir rápido viaja solo; pero si quieres llegar lejos, viaja acompañado"*. La descentralización para el desarrollo territorial es un proceso de toda una sociedad, no de un grupo, una institución o un gobierno.

De las cinco áreas en las cuales estaba dividido el trabajo de la Comisión ¿Por dónde empezaría usted el trabajo práctico, la implementación de las propuestas?

En base a la experiencia internacional comparada y de Chile de las últimas décadas, como Comisión hemos entendido y fundamentado que el abordaje debe ser sistémico y territorial, a través de cinco Ejes de Acción que son altamente interdependientes, y que por lo mismo deben tener un inicio y un avance simultáneo, continuo y convergente. Entre éstos, los primeros tres son de Descentralización (política, administrativa, fiscal), es decir implican un traspaso efectivo de poder político, de competencias y de recursos, desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales. Los restantes dos van en un sentido inverso, de abajo hacia arriba, y están dirigidos a la necesaria construcción de capacidades locales y regionales y a la mayor participación y control democrático requeridos para enriquecer y controlar el efectivo avance de todo el proceso.

En base a la experiencia internacional comparada y de Chile de las últimas décadas, como Comisión hemos entendido y fundamentado que el abordaje debe ser sistémico y territorial, a través de cinco Ejes de Acción que son altamente interdependientes, y que por lo mismo deben tener un inicio y un avance simultáneo, continuo y convergente.

En vista de lo anterior, sería un grave error establecer una secuencia lineal entre estos cinco Ejes de Acción, iniciando alguno en detrimento o debilitamiento de otros. Por ejemplo, el Eje de Descentralización Política, cuya principal medida es la elección de Intendentes Regionales, sin duda es muy determinante, porque está comprobado que sin un traspaso efectivo de poder político a las regiones, las otras dimensiones de descentralización no se desencadenan. Además, porque en este plano Chile es un país raro: es el único país de América Latina y de la OCDE que no elige a sus autoridades regionales. Sin embargo, para que dicha medida adquiera real sentido y genere impactos y beneficios en el desarrollo de las regiones, es necesario que el Intendente, como máxima autoridad del ejecutivo de la región, esté dotado además y desde un comienzo, de las competencias y de los recursos de decisión autónoma requeridos para un buen gobierno regional. De igual manera, para que el conjunto de las medidas de descentralización -más poder político, competencias y recursos de decisión autónoma- puedan encontrarse con un terreno receptivo y bien preparado, y así transformarse en resultados fecundos de desarrollo, es indispensable impulsar desde ya, y en forma muy decidida, medidas eficaces de ampliación y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, así como de participación y empoderamiento de la sociedad civil y la ciudadanía, como co-protagonistas insustituibles para el buen avance y resultados de todo el proceso.

En síntesis, siendo más complejo, es preciso entender, desde un comienzo, la necesaria interdependencia de estos cinco Ejes de Acción, y la consiguiente necesidad de asegurar un inicio e impulso simultáneo, constante y convergente de los mismos.

Entrevista a Heinrich von Baer

¿Qué "ruta" propone Ud. seguir para ir trabajando los distintos puntos del informe? ¿Por dónde cree pertinente comenzar más a corto plazo, y cuáles ve como puntos más complejos que requerirán de más tiempo y dedicación?

Como decía Séneca "*Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos, todos los vientos son desfavorables*". Es decir, no podemos construir una hoja de ruta, si no definimos previamente el puerto de llegada, en este caso el modelo de Estado, o la organización territorial del Estado, al que en Chile queremos arribar. La ausencia de esa decisión previa, del puerto o modelo de llegada, ha tenido durante décadas a nuestra descentralización como un barco a la deriva, sin meta ni rumbo definidos, que pudiera ser conocido y compartido por todos, para remar y aportar, entre todos, en la misma dirección. Y es así como en círculos políticos y académicos, muchos hablaban de descentralización sin pensar en modelo alguno de Estado y de distribución del poder, otros sólo en algunos ajustes menores del actual modelo centralizado, vertical y presidencialista; en cambio otros en el modelo federal, sin necesariamente medir los excesivos costos burocráticos que implicaría la adopción de dicho modelo en 15 o más regiones de Chile, o en la inviabilidad política que significaría crear macrorregiones que justificaran pensar en la conveniencia del modelo federal.

Es por ello que, mirado en perspectiva, la decisión de adoptar en nuestro país una ecuación intermedia de modelo de Estado: el Estado Descentralizado, adecuado al tamaño de nuestra población, economía y territorio, es el avance sin duda más importante logrado en estos últimos años, -sobre la base de propuestas y debates académicos-, al programa de gobierno de la Presidenta Bachelet y al consenso logrado por la Comisión Asesora Presidencial.

Esa decisión, trascendente y fundacional, requiere de un conjunto de adecuaciones de nuestra Carta Fundamental, que la Presidenta enviará a trámite legislativo a fines del año en curso, y es muy importante que desde la sociedad civil y academia de regiones apoyemos y acompañemos el debate y proceso legislativo para contribuir activamente al avance expedito y perfeccionamiento oportuno de esa principal reforma, porque una vez aprobada, significará la irreversibilidad de todo el proceso.

En paralelo, también a fines del 2014, el gobierno enviará a trámite una propuesta de traspaso de servicios, competencias y programas, desde su actual dependencia de los ministerios y organismos públicos centrales, según corresponda, a la dependencia de los gobiernos regionales y municipalidades. De igual modo, ha comprometido enviar en junio del 2015 una Ley de Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal, la que a su vez incluirá un fortalecimiento del financiamiento municipal. Con ello, en efecto, se estarán iniciando reformas muy significativas relacionadas a los tres Ejes de Descentralización. Considerando que la Comisión Asesora Presidencial propuso una Ley de Rentas Regionales, la que además de una mejor distribución de recursos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades incluye la capacidad de éstos de generar algunos ingresos vía tributos propios, bajo condiciones debidamente reguladas y responsables, esperamos que en lo venidero dichos componentes sean nuevamente puestos en agenda. Así confiamos también que próximamente se incluirán en esta Agenda Descentralizadora las medidas estratégicas seleccionadas por la Comisión como "*esenciales*", relacionadas a los dos otros Ejes de Acción: Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales; Participación Ciudadana y Control Democrático.

Desde su punto de vista ¿En qué aspectos significativos aporta el "enfoque territorial" al trabajar el problema del centralismo?

Esto es muy importante, porque no basta decidir el qué impulsar (modelo de Estado, Ejes de Acción y Medidas Estratégicas) sino que el cómo de su puesta en práctica, de su bajada a terreno concreto. En este sentido, lo que la Comisión Asesora Presidencial ha propuesto para Chile es una Política de Estado, a ser impulsada en dos direcciones y planos convergentes: la Descentralización (con sus tres Ejes de Acción) y el Desarrollo Territorial. En consecuencia, ha optado, explícitamente, por sustituir el enfoque tradicional del desarrollo nacional (centralizado, sectorial, vertical, autoritario) por un enfoque sistémico y territorial, que implica entender que el desarrollo humano y productivo no se produce en el vacío, sino que en un espacio, en un territorio, significa pensar y construir el desarrollo y organizar la oferta pública desde las aspiraciones, oportunidades y capacidades diferenciadas de las comunidades locales y regionales. Asimismo significa integrar y articular los diferentes servicios, recursos e instrumentos públicos, con enfoque territorial, entre los niveles micro-local y meso-regional del desarrollo.

En consecuencia, la adopción decidida y perseverante de dicho enfoque sin duda permitirá lograr mejores resultados de desarrollo social y económico, en menos tiempo, para más personas, en todas las comunas y regiones de Chile.

Es por ello que el cambio de modelo mental o de la forma de pensar nuestros territorios y sus relaciones con el Estado central es clave para diseñar y articular las políticas sectoriales adecuadas al contexto que pide la OCDE y por cierto, las propias estrategias regionales de desarrollo. Aún más, tenemos que fortalecer nuestras capacidades territoriales no sólo en el sistema gubernamental regional sino que extenderlo a los demás actores del desarrollo de nuestras regiones.

Desde las diversas áreas y disciplinas que aportaron a este informe ¿Cuáles propuestas aportan a superar la desigualdad territorial (diferencias entre diversos territorios al interior de cada región), más allá de la desigualdad entre regiones y la descentralización en general?

Sabemos que la asfixiante centralización existente entre la capital del país y las regiones, también se reproduce, con igual o aún mayor gravedad, entre las capitales regionales y las comunidades locales de su periferia. Por otro lado, gracias al excelente estudio de RIMISP sobre desigualdades en diferentes países de América Latina, sabemos que las desigualdades sociales y las desigualdades territoriales se retroalimentan y potencian recíprocamente. Es por todo ello que los esfuerzos deben focalizarse en igualar la cancha, así como entre Santiago y las regiones, igualmente al interior de éstas, y particularmente en aquellos espacios donde coinciden las mayores dimensiones de desigualdad, tanto social como territorial.

Para lograr aquello, necesitamos de la concurrencia y convergencia, no de algunos sino que de todos los cinco Ejes de Acción propuestos por la Comisión, y no de algunas sino de la mayoría de las medidas estratégicas propuestas al interior de cada una de los mismos, principalmente de aquellas diez que hemos seleccionado como "*esenciales*", las más estructurantes y necesarias para el buen avance y final éxito de todo el proceso.

En la presentación del Informe, se destacó la importancia que radica en el cambio conceptual de pasar de un Estado unitario y centralizado a un Estado descentralizado. En términos más concretos ¿Qué implica esa diferenciación, o esa nueva definición del Estado?.

El modelo de Estado descentralizado mantiene un territorio indivisible con soberanía única y asume a sus comunas y regiones como principal base del desarrollo nacional. Con tal propósito, dota a los gobiernos regionales y a las municipalidades de la autonomía de gestión política, administrativa y fiscal necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones, y distingue entre dos niveles de gobierno: el gobierno regional y local y el gobierno interior. En esa lógica sustituye la actual figura del Intendente Designado, por un Intendente Regional electo -en opinión de la Comisión en octubre de 2016, simultáneo a las elecciones municipales- como máxima autoridad del Ejecutivo regional, y la designación de un "*Delegado del Gobierno nacional*", a nivel de las Provincias (semejante a las Gobernaciones), responsable de las funciones de gobierno interior, seguridad y orden público, extranjería y fronteras, así como de la supervigilancia de la administración desconcentrada.

Como era de esperar, esta reforma, sin duda la más emblemática y potenciadora de todo el proceso, ya está generando reacciones y cuestionamientos, porque además de un cambio de nuestro modelo tradicional de Estado, afecta a intereses muy enraizados, dado que implica una redistribución o devolución importante de cuotas de poder a las regiones. Es por todo ello que es urgente ampliar y fortalecer la colaboración activa desde la sociedad civil y ciudadanía de las regiones, para contribuir al avance fluido y sostenido del proceso.

Editorial - Chiara Cazzuffi

Agroindustria y superación de la pobreza

La desigualdad entre territorios (por ejemplo entre regiones, o entre comunas, o entre zonas rurales y urbanas) es una de las dimensiones relevantes de la desigualdad que caracteriza a Chile y, tal vez, una de las más tangibles para la población que habita las zonas rezagadas.

En el país coexisten zonas que en los últimos treinta años han vivido una dinámica positiva de crecimiento económico, reducción de la pobreza y reducción de la desigualdad; y aquellas que han mantenido un nivel de crecimiento bajo o nulo, altas tasas de pobreza y desigualdad. Los más estancados y rezagados se caracterizan, entre otras cosas, por la ausencia de inversiones privadas, mayoritariamente porque las empresas no los consideran una localización rentable.

Sin embargo, existen ciertas inversiones públicas que sí pueden favorecer la atracción de nuevas actividades económicas a una zona determinada: aquellas que apuntan al desarrollo territorial local en su conjunto y que no se limitan a algunos sectores específicos.

Estas incluyen -por ejemplo- inversiones en educación, mejoramiento de cobertura y calidad del acceso a agua, electricidad e infraestructura de transporte. La presencia de estas dinámicas atrae nuevas actividades económicas locales, contribuyendo así a la reducción de la pobreza local.

El reciente estudio de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural llamado "Reducción de la pobreza local en Chile y México: el papel del crecimiento de la industria agroalimentaria", señala que, en Chile, dentro de las actividades económicas que se desarrollan en territorios más alejados de los grandes centro urbanos, la industria agroalimentaria es el sector que tiene mayor capacidad de generación de empleo y reducción de la pobreza.

La agroindustria es relevante ya que por naturaleza es una actividad que depende de y genera encadenamientos locales sobre cultivos, transporte, logística y almacenamiento, entre otros, y esto contribuye a que su efecto multiplicador en la economía local, a través de la generación de nuevos empleos, sea mayor que otros sectores. Además, Chile tiene un potencial agroecológico para aprovechar, y el desarrollo de la agroindustria puede ser una manera de aumentar su valor.

Editorial - Chiara Cazzuffi

Así, la investigación plantea que las comunas que atraen nuevos establecimientos agroindustriales logran reducir su tasa de pobreza, en un periodo de 7 años, en un 4% en promedio. Por otro lado, las comunas que logran atraer a la agroindustria son las que inicialmente cuentan con mejor acceso a agua, electricidad, infraestructura de transporte, y las que tienen mayor capacidad de atraer y retener mano de obra. Estos factores son importantes para la actividad económica local no solo del sector agroindustrial, sino que también pueden favorecer la localización de empresas de otros sectores y nuevas actividades económicas, impulsando así un crecimiento en empleo e ingresos y reducción de la pobreza.

"En Chile, dentro de las actividades económicas que se desarrollan en territorios más alejados de los grandes centro urbanos, la industria agroalimentaria es el sector que tiene mayor capacidad de generación de empleo y reducción de la pobreza".

En cambio, el estudio destaca que la agroindustria evita localizarse en las comunas más rezagadas donde faltan estos tipos de inversiones públicas. Mejorar el acceso a educación, infraestructura y servicios públicos en territorios más rezagados puede contribuir a generar dinamismo económico local y reducción de la pobreza, lo que beneficiaría no solo las comunidades más pobres, sino que también el país en su conjunto. Junto con estas inversiones públicas, y para que el desarrollo de la agroindustria genere una verdadera mejora en los niveles de vida de las personas, se hace imprescindible la inclusión de un marco regulatorio adecuado para el desempeño de trabajo menos calificado (como los que se emplean en este tipo de inversiones), que garantice -por ejemplo- calidad y protección adecuada.

fotografía: Rimisp

Asistencia Técnica en el marco del proyecto FIDA

Rimisp entrega propuesta para desarrollar Sistema de Innovación Agrícola en Ecuador

fotografía: Rimisp

En octubre finalizó el trabajo desarrollado por Rimisp Chile y Rimisp Ecuador, "Asistencia técnica a la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) del Ecuador", establecido en el marco de programa"Procesos de políticas para el impacto a gran escala", apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola(FIDA).

Siguiendo los objetivos ocho y diez del Plan del Buen Vivir 2013-2017 -sobre sostenibilidad de la economía popular y solidaria, y transformación de la matriz productiva- impulsado por el tercer mandato del Presidente Rafael Correa, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) está buscando nuevos mecanismos de innovación para los programas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER). Esto, con el objetivo de mejorar las condiciones para la innovación en las unidades productivas familiares y sus asociaciones, lo que mejorara? los índices de productividad y los ingresos de este segmento de la población rural.

Para ello se quiere implementar un Sistema de Innovación Agrícola o SIA, enfoque basado en el supuesto que, para que ocurran innovaciones, hacen falta interacciones entre los distintos actores. Diversas experiencias han demostrado que, aparte de una fuerte capacidad de investigación y desarrollo, la habilidad para innovar esta? generalmente relacionada a la acción colectiva, la coordinación, el intercambio de información, los incentivos y recursos disponibles para crear vínculos y desarrollar iniciativas conjuntas.

La innovación agrícola, en este sentido, es un fenómeno organizacional influenciado por comportamientos, capacidades de innovación y condiciones favorables en las que un Sistema de Innovación Agrícola ofrece una visión flexible, para trabajar con situaciones y contextos cambiantes donde ocurren los procesos de innovación. Considera la diversidad de los actores involucrados, sus relaciones potenciales, el rol de las prácticas informales y el contexto de las políticas agrícolas.

Los Sistema de Innovación Agrícola, además, ya han dado buenos resultados en otros países de la región como Bolivia, Uruguay y República Dominicana -países que, por cierto, forman parte del estudio-.

De esta forma, el trabajo de Asistencia Técnica realizado entre mayo y octubre del 2014, por Rimisp Chile y Rimisp Ecuador, consistió en un acabado análisis de la situación actual de los ATER, una conceptualización sobre Sistema de Innovación y el estudio de casos en los países señalados, para luego generar el análisis comparativo y la propuesta de metodología e implementación para alinear los programas de ATER del MAGAP a un SIA. También se preocupó de aunar criterios e indicadores para monitorear los programas de ATER en el marco de un SIA, proponiendo principios que los programas del MAGAP deberían considerar a la hora de diseñar sus sistemas evaluación.

Asistencia Técnica en el marco del proyecto FIDA

Según María Isabel Paredes, una de las investigadoras a cargo, las cuatro áreas que actualmente se consideran fundamentales para construir un SIA son la coordinación y acción colectiva para la innovación agrícola, la educación y capacitación, las inversiones en investigación agrícola y las inversiones en servicios de extensión rural.

Por otra parte, la base de la propuesta para Ecuador radica en un cambio de paradigma. Pasa de ser un modelo tradicional -que consiste en realizar únicamente investigación científica, para luego darla a conocer a los agricultores por medios de servicios de extensión, de forma lineal y unilateral- a un modelo interactivo, basado en el intercambio intenso entre el reconocimiento de los problemas y la búsqueda de soluciones, desde distintas aproximaciones y experiencias.

Según la propuesta, la convergencia de los distintos actores busca reunir una amplia gama de participantes. En primer lugar, a los productores tanto individuales como a las organizaciones; también al sector privado, compuesto por proveedores de insumos, asistencias técnicas, agro-negocios y universidades; al sector público, a través de sus universidades, institutos de investigación y agencias de ATER; a las organizaciones de la sociedad civil; a los bancos, cooperativas y organizaciones financieras en general; y por último, a las agencias internacionales, ya sean organismos de investigación o de cooperación.

Respecto a los principales hallazgos relacionados con la evaluación de los programas ATER, se identificó una falta de consenso en torno a la definición de innovación y, por ende, la necesidad de elaborar postulados claros de las teorías de cambio de los programas.

Además se observó que, en el caso ecuatoriano, la articulación entre los actores clave de un SIA (investigación, extensión y educación) es débil tanto a nivel central como territorial. Y si bien existen iniciativas para empoderar las Direcciones Provinciales y Zonales de manera de potenciar que se trabaje orgánicamente, éstas tareas están recién arrancando, y aún queda un largo desafío por delante. No obstante, se evidenció un esfuerzo por integrar a los distintos servicios que brinda el Ministerio, buscando intervenir como institución y no a través de proyectos aislados.

En el área de capacidades humanas, el estudio dio cuenta que la mayoría de los profesionales que están ejecutando los proyectos ATER tiene una formación agropecuaria.

En el área de capacidades humanas, el estudio dio cuenta que la mayoría de los profesionales que están ejecutando los proyectos ATER tiene una formación agropecuaria. Sin embargo, mientras han salido de las universidades con buenas bases técnicas, lo han hecho con pocas herramientas en materia de extensión rural, comunicación, gestión social y visión gerencial. A causa de ello, el MAGAP hasta ahora ha ofrecido capacitaciones a sus técnicos en temas puntuales y se encuentra diseñando una estrategia más integral que consiste de una plataforma virtual para hacer formación a distancia.

En cuanto al análisis de experiencia comparada, se estudió tres sistemas que han resultado exitosos: el "Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (SNIAF) de Bolivia, que comprende a múltiples actores, a los cuales además vincula en ámbitos territoriales, conceptos agroalimentarios, servicios financieros, de desarrollo empresarial, de inteligencia de mercados y otros servicios; la Ley de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental de Uruguay, que ha permitido crear instancias que hoy promueven un mayor involucramiento y participación de los distintos niveles de gobierno; y el caso de Republica Dominicana, que consiste en un nuevo diseño de un sistema ATER a nivel territorial, basado en los principios de la innovación, las redes y las capacidades

Los casos presentados brindan una lectura de cómo se están diseñando y estructurando Sistemas Nacionales de Innovación Agrícola en América Latina, y resulta evidente que se está apuntando hacia una misma dirección en cuanto a los conceptos en los que se fundamentan las metodologías de implementación. Se está poniendo énfasis en destacar el aporte de los saberes de los productores y no sólo el conocimiento científico; se acepta la importancia de involucrar a múltiples actores y múltiples perspectivas de innovación; se evidencia una mirada global hacia los problemas de la realidad rural más allá de lo tecnológico y productivo.

Dadas estas perspectivas múltiples, se incluyen líneas de trabajo más integrales que incluyen extensión, financiamiento, fortalecimiento institucional, comercio e integración inclusiva, y se consideran ejes transversales que resaltan temáticas más amplias como capacidades, conservación de recursos naturales y adaptación al cambio climático, enfoque de género y juventud, comunicación para el desarrollo, aportar a la definición, diseño y ejecución de políticas, y estrategias desarrollo agropecuario.

Asistencia Técnica en el marco del proyecto FIDA

Grupos de Diálogo Rural (GDR) - Ecuador:

Sesión de octubre abordó situación y perspectivas de las hortalizas en el país

El día 30 de octubre y con 27 asistentes, se desarrolló la reunión mensual del Grupo de Diálogo Rural Ecuador, que esta vez tuvo lugar en la ciudad de Quito. El tema a tratar fueron las hortalizas, de las cuales se hizo un análisis de oferta y demanda, así como de la situación a nivel global, nacional y territorial.

Las hortalizas ocupan un lugar preponderante entre las preocupaciones los productores y habitantes rurales, ya que es un subsector del agro en el que se cultivan y comercializan alrededor de 40 rubros, de los cuales al menos 10 tienen una significación comercial relevante para el mercado doméstico y la exportación.

Una de las inquietudes manifestadas por los asistentes se relaciona con el comercio hacia el exterior: si bien el peso de la agricultura familiar es alto en todos los rubros, en aquellos de exportación se observa una tendencia hacia plantaciones de las exportadoras, en detrimento de los pequeños productores por incumplimientos de volúmenes y/o calidad, o por búsqueda de una mayor eficiencia de costos. Respecto al consumo interno, se identificó que el potencial de crecimiento de la demanda de hortalizas es alto, pero requiere de cambios culturales en los hábitos de consumo: mientras la recomendación nutricional es el consumo de al menos 400 gramos de vegetales (ENSANUT/2013), apenas se consumen 192 gramos promedio.

Una de las presentaciones de la jornada estuvo a cargo de Rubén Flores, académico y Gerente y Representante Legal de la Oficina para Estudios del Agro (OfiAgro), quien destacó el peso de América Latina en el mercado de hortalizas orgánicas a nivel global, al satisfacer el 17,4% de esa demanda. Además señaló que, en la mayoría de los casos, los productores de hortalizas del país forman parte de la Agricultura Familiar de Subsistencia, lo cual provoca que los márgenes de rentabilidad no sean suficientes para generar acumulación en el sector. Y apuntó algunas problemáticas a resolver, las relaciones entre los productores y comercializadores que eventualmente resultan conflictivas, y el acceso a servicios y a créditos, que es bajo o nulo.

fotografía: Rimisp

También se realizó un panel donde participaron José Uchuari (Coordinador de Productores de Cebolla de Manabí), Milton Guamán (Movimiento Indígena de Cotopaxi MIC), Diego Padilla (Proveedor de Supermercados MCV), Hernán Ulloa (GAD Cotopaxi), Carol Chehab (Subsecretaria de Comercialización MAGAP) y Paola Ramón (Asesora Ministerial MCE).

Entre las intervenciones destaca la de Paola Ramón, quien apuntó a mirar el tema de las hortalizas desde la perspectiva de las oportunidades. Según Ramón, el mercado de hortalizas está creciendo en el mundo y si bien la rentabilidad de los cultivos de exportación es baja -lo que a veces desmotiva a productores y exportadores grandes-existen oportunidades en nichos específicos relacionados con la identidad e inclusividad, ya que cada vez más a la gente le interesa saber de dónde viene su comida.

Para concluir, se generaron diversas propuestas y conclusiones. Entre ellas, generar una estrategia de comercio inclusivo, mejorar la articulación entre entidades públicas y agentes privados, definir roles dentro de las cadenas productivas y fomentar la creación de una cultura de emprendimiento en el campesino horticultor -por medio de educación y capacitación- con miras a facilitar la entrega de crédito formal.

Artículo

Nuevo Proyecto del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo indagará en la relación entre migración interna y desigualdad territorial en México, Perú y Colombia

fotografía: © Curt Carnemark / World Bank

Entre septiembre de 2014 y noviembre de 2015 se llevará a cabo el nuevo proyecto "Migración interna y desigualdad territorial en Colombia, México y Perú", coordinado por Chiara Cazzuffi, investigadora adjunta de Rimisp. La principal hipótesis de la investigación apunta a cuestionar si la migración interna efectivamente está reduciendo la desigualdad territorial en tales países.

"*La migración interna es vista como un mecanismo que en el largo plazo ayuda a los países a alcanzar una convergencia regional. Un proceso en el cual de a poco las zona más rezagadas del país alcanzan los niveles de desarrollo de las zonas inicialmente más desarrolladas porque gracias a la migración quedan en ese territorio rezagado menos personas y por ejemplo, como consecuencia, los salarios tienden a aumentar y con ello los niveles de vida. Pero nosotros, en realidad, con este proyecto queremos cuestionar esta idea, que es casi un consenso entre la literatura teórica y política*", señala Cazzuffi.

En primer lugar, los investigadores se plantean una razón ética para cambiar el foco desde donde se abarca el problema de la capacidad de la migración de resolver la desigualdad territorial. "*Migrar no puede ser la única opción de una persona para alcanzar niveles de vida dignos. Esta debe ser una opción más, pero no la única. Si es la única alternativa posible se trata de una violación a un principio de libertad básico*", apunta.

En segundo lugar, se presenta también una hipótesis que hace dudar a los investigadores respecto a que exista un fundamento económico y político de que efectivamente la migración interna contribuya a la reducción de brechas entre territorios. "*Hemos visto que la desigualdad territorial se expresa en una distribución desigual de oportunidades. Por ejemplo, en términos de capital humano. Y pensamos que esta desigualdad de oportunidades puede tener efectos a largo plazo en el desarrollo humano de la persona que migra, ya que no necesariamente se corrige cuando los individuos cambian de lugar. En el fondo, nosotros pensamos que los beneficios individuales de la migración son distintos para los que vienen de territorios rezagados frente a los que vienen de territorios no rezagados*", agrega la investigadora.

En este sentido, se busca generar evidenciar que los beneficios individuales de la migración para quienes vienen de territorios rezagados, y para la familia que dejaron en el territorio de origen, son menores que los beneficios para los migrantes de territorios no rezagados y su familia. La desigualdad territorial, tanto del territorio de origen como del de destino, reduce la capacidad de la migración interna de operar como mecanismo para la convergencia regional, aun cuando represente una mejora en el bienestar para el individuo.

fotografía: Julio Pantoja / World Bank

Publicaciones

"Local poverty reduction in Chile and Mexico: The role of food manufacturing growth"
(Reducción de la pobreza local en Chile y México: el rol de la industria agroalimentaria)

Entre el 35% y el 65% de la población de América Latina vive en espacios rurales y rural-urbanos que aún dependen mayoritariamente de la actividad primaria.

Por esto, el desarrollo de la agroindustria representa para esos territorios una oportunidad de agregar calidad a su estructura productiva y al empleo local.

Sin embargo, no existían datos empíricos para verificar si la inversión agroindustrial ha contribuido a reducir o aumentar las brechas de desarrollo económico entre territorios.

Tampoco se sabía qué podrían hacer los tomadores de decisiones si quisieran impulsar la actividad agroindustrial como opción de desarrollo local y de crecimiento más espacialmente equilibrado.

En ese marco, el proyecto 'Inversión privada agroindustrial y cohesión territorial', del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo que lidera Rimisp, se enfocó en estudiar y describir la distribución espacial de la agroindustria en México, Perú y Chile a partir de los años noventa y sus efectos sobre empleo y pobreza, distinguiendo entre agroindustrias pequeñas, medianas y grandes, con el objetivo final de comprobar la veracidad de la hipótesis planteada. Las conclusiones de dicho estudio se reflejan en el presenta documento de trabajo.

Ver documento aquí

Agenda

Congreso Internacional "Urbano, no Metropolitano"

El Congreso busca discutir y reflexionar sobre los modos característicos de vida cotidiana en ciudades no metropolitanas, abordando prácticas, espacios y representaciones, y haciéndose cargo de la escasez de investigaciones en el ámbito de las ciudades intermedias y pequeñas. En la ocasión participarán los investigadores de Rimisp, Andrea Furnaro y Juan Fernández.

Entre los días 18 y 21 de noviembre de 2014 se realizará el Congreso Internacional "Urbano, no Metropolitano", que tendrá lugar en la ciudad de Talca, Chile.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural será una de las entidades participantes.

Más información

RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

CHILE:
Huelén 10, Piso 6,
Providencia - Santiago
Tel.+(56 2) 22364557
Fax +(56 2) 22364558

ECUADOR:
Psje. Guayas E3-130 (esq. Amazonas)
Edificio Pastor. 1er Piso, Quito
Tel.+(593 2) 2273870 / 2273991

MÉXICO:
Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación
Benito Juárez, México, DF
Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Si usted desea anunciar actividades relacionadas con los temas de este boletín, publicaciones afines a temas de desarrollo y cohesión territorial y/o temáticas afines a las mismas, escríbanos a:

ctd@rimisp.org

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural se reserva el derecho de seleccionar los eventos, publicaciones y/o documentos a publicar en este boletín.

Contacto:
Caroline Stevens
Coordinadora Comunicaciones
Programa Cohesión Territorial
para el Desarrollo
cstevens@rimisp.org
www.rimisp.org/ctd

+56 2 2236 4557