

GUÍA PARA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE PLANES DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Un abordaje participativo con enfoque territorial



Alberto Renault Adib

GUÍA PARA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE PLANES DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Un abordaje participativo con enfoque territorial



© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2010.

El Instituto promueve el uso justo de este documento.
Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF)
en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Alberto Renault Adib.

Corrección de estilo: Rossana Beatriz Cardozo Cabañas.

Diagramado: LDG Aldo Martínez - D'Allado.
Diseño de comunicación Visual.

Diseño de portada: LDG Aldo Martínez.

Impresión:

Renault Adib, Alberto

Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial / Alberto Renault Adib. Asunción, Paraguay: IICA, 2010. 88 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-226-8

1. Desarrollo rural 2. Desarrollo sostenible 3. Planes de desarrollo 4. Planificación 5. Ordenación territorial 6. Participación comunitaria I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.1412

Asunción, Paraguay.
2010.

Dedicatoria

A Luciani, esposa, compañera y cómplice en la construcción de un mundo mejor.

A Carlos Miranda, Donivaldo Martins, João Elmo, Marcos Castro, Raimundo Ferreira, Sergio Sepúlveda y Manuel Rego (in memoriam), amigos que hicieron parte de mi formación y trayectoria profesional.

A todos en el IICA que comparten el compromiso del desarrollo rural sostenible.

A los Agricultores Familiares, a quienes debemos nuestros alimentos.

PRÓLOGO

Desde hace un tiempo, sobre todo durante esta última década, se ha ido construyendo un relativo consenso entre académicos, algunas autoridades, intelectuales, sociedad civil y campesinos sobre el actual estado del desarrollo rural en América Latina. Este proceso, que no ha sido fácil ni lineal, ha permitido que hoy se considere, se acepte y, en algunos casos, se promueva una aproximación desde el territorio al momento de llevar adelante una intervención. Esto deviene de una visión que se ha vuelto común: la evidencia empírica de la persistencia de la pobreza, del escaso impacto de los programas y proyectos que son promovidos, formulados y aplicados de manera verticalista (de arriba hacia abajo), de la mayor demanda por perfeccionar la democracia y las instancias de participación social y las mayores exigencias de la sociedad civil por equidad y cohesión social.

En ese contexto, el IICA ha propuesto el enfoque territorial para materializar el desarrollo rural. Esto ha implicado ampliar la mirada a la incorporación de complejidades para la comprensión de este medio social; es crear políticas y planes específicos desde los actores de la sociedad civil, impulsando en ella la generación de trabajo en redes, articulando los esfuerzos y acciones del sector público, privado y la academia. Todo esto, en el sentido de que lo rural ya no es sinónimo de lo agrícola, sino que es un sector complejo y dinámico, con sus particularidades e identidad claramente definidas.

Por lo anterior, el desarrollo rural no es un mecanismo compensatorio que busca disminuir las desigualdades sociales, tampoco es “trabajo social”; el desarrollo rural es un paraguas que genera espacio y oportunidades para coordinar las demandas de los territorios con la oferta de los organismos técnicos, o sea, permite incluir en el trabajo otras áreas como la sanidad e inocuidad de los alimentos, la agricultura orgánica, la tecnología y la innovación, el agrocomercio, etc.

Por otra parte, en la Región Sur de IICA (integrada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) existen dos casos que se hace necesario y conveniente destacar, a pesar de las diferencias existentes entre ambos países: Brasil es, sin dudas, el país más avanzado en materia de planificación de los territorios rurales, con la incorporación del enfoque territorial, evolucionando para los “Territorios de Identidad” hasta llegar a “Territorios de la Ciudadanía”.

Durante este tiempo, los propios territorios se han organizado y empoderado para impulsar sus procesos de desarrollo, donde la oferta pública ha estado al servicio de las demandas locales. Por su parte, Argentina ha instaurado desde mediados de 2008 una Secretaría de Desarrollo Rural que va a tener como función principal este tipo de tareas. Sin duda, ambos casos dan cuenta del reconocimiento por parte de los gobiernos de que en estas materias se puede avanzar más e innovar en la gestión de los territorios, tanto por parte de las autoridades como de los actores locales.

Finalmente, luego de todo lo señalado anteriormente, estimo que la publicación del texto que Usted tiene en sus manos es altamente relevante y pertinente, ya que viene a ocupar un espacio que se ha abierto ante la necesidad de conocer, de manera organizada, esquemática y detallada sobre “cómo” se materializa y qué implica la planificación de un territorio rural. El texto cumple cabalmente con este objetivo y será de extrema utilidad para jóvenes profesionales, estudiantes, académicos y técnicos vinculados a estas materias.

Gonzalo E. González
Director de Operaciones Regionales e Integración
IICA - Región Sur

PRESENTACIÓN

La noción de planificación tiene que ver esencialmente con la necesidad consciente del ser humano de minimizar riesgos y reducir incertidumbres para alcanzar los propósitos que este se plantea. Cuando se escoge individual o colectivamente por promover un proceso de cambio, la mente racional procura proveerse de una orientación general, no sin antes haber identificado los problemas, aproximarse analíticamente a sus causalidades, y definir una serie de acciones y medios juzgados como indispensables para resolverlos.

La práctica convencional de la planificación introduce la racionalidad instrumental desde el primer instante de gestación de las acciones propuestas. La decisión de cambiar una situación es traducida en visión realista, un escenario imaginario deseado, pero necesariamente factible, en el que se quiere estar y vivir en el futuro. Se exige el análisis de factores esenciales, principalmente, en la sociedad, en la economía, en la política y en el ambiente, junto con reflexiones sobre fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades que nos entregan el medio y el contexto. Se traza una meta superior alcanzable y se pautan los pasos a seguir, uno tras otro, concebidos desde la geometría del tiempo lineal, que separa los momentos, anteriores y posteriores, hasta lograr definir las estrategias, los lineamientos políticos, las prioridades, los programas y proyectos, los recursos, los medios e instrumentos, y las capacidades de gestión que se requieren.

Es así como nace un plan convencional de desarrollo, procurando asignar coherencia a la serie de acciones organizadas en serie, ordenadas hacia el logro de determinados objetivos. La mente racional se proyecta a sí mismo por encima de cualquier complejidad, define lo que se debe hacer, cómo se van a realizar las actividades, dónde ejecutarlas, el tiempo requerido para concretarlas, los tipos de técnicos que van a intervenir, los actores que deben involucrarse, los recursos financieros indispensables. Para afirmarse dentro del realismo, la lógica planificadora se apoya en una variedad de indicadores cuantitativos que dan cuenta del grado como se manifiestan ciertos fenómenos, aunque habitualmente sabe que cualquier análisis de los mismos, puede nacer desactualizado desde el momento en que se lo juzga concluido; porque con frecuencia la lectura estadística nos recuerda la imagen del astrónomo mirando la luz de las estrellas. Cuando inferimos, ya las cosas han cambiado, nos quedamos con el sabor de las tendencias.

Al ofrecernos una *Guía para Formulación y Gestión de Planes de Desarrollo Rural Sostenible* desde un abordaje participativo y territorial, Alberto Adib - un especialista que sabe casi todo lo esencial que conoce un generalista en el tema - nos permite saltar por encima de esa planificación casi mecánica, lineal, encerrada en el racionalismo. Porque concibe el proceso de planificación como un ejercicio de democratización de la sociedad, esencialmente participativo, y porque al introducir el enfoque territorial, nos guía cuidadosamente hacia lo que es multidimensional por esencia, el territorio rural y la construcción de la sustentabilidad. La experiencia del autor le grita por dentro que cualquier plan de desarrollo, divorciado del sentir y del querer compartido de los actores

sociales vinculados al territorio, está sentenciado al fracaso, pero también que el territorio es el escenario de conflictos e intereses, lo que lo lleva a buscar instrumentos para lograr acuerdos y procesar la complejidad.

El enfoque del desarrollo rural ha estado tradicionalmente centrado en la llamada “lucha contra la pobreza”, acompañado del fomento de las agriculturas familiares campesinas que manifiestan claros factores de sostenibilidad. El nuevo contexto en el que se desenvuelven los mundos rurales, obligan a plantear objetivos de diversificación productiva, fomento de la pluriactividad, el desarrollo de fuentes de energía alternativas, el desarrollo del tejido social, el fomento de la solidaridad y la responsabilidad social, el manejo sustentable de los recursos naturales, el acceso a los mercados, la defensa de la biodiversidad. Un Plan de Desarrollo Territorial es necesariamente un pacto social de objetivos múltiples.

En esta perspectiva, el autor nos presenta una Guía, no un manual, que nos ilumina el camino hacia el encuentro de ese pacto, de forma flexible, pero afirmado en la fuerza transformadora de la participación social. No es la pura racionalidad la que nos puede llevar hacia el futuro deseado. Es la ración emocionalidad plasmada en propósitos compartidos, concretada en nuevas formas y fórmulas de gestión social del territorio, apoyada por capacidades y recursos, lo que nos aproxima al diseñar visualizado.

La Guía que nos conduce a la territorialización de los procesos de desarrollo rural. Allí están las pautas analíticas y reflexivas, los complejos momentos de diagnóstico y caracterización del territorio, las nuevas aplicaciones intersectoriales que buscan coordinación y eficacia, la concreción de los espacios de diálogo y control social, los instrumentos que nos permiten integrar y reducir las disfunciones. No son caminos sencillos, ni rápidos, ni lineales, pero aún llenos de certezas. Son los medios democráticos, éticos, ecológicos, los que nos llevan a concretar un Plan, que como dijimos, es un pacto territorial por el desarrollo sustentable. Estamos seguros de que el esfuerzo de Alberto Adib, al presentarnos este material, nos lleva hacia ese nuevo modelo de relaciones público-privadas, sustentable y democrático, que demandan las ruralidades.

Nos advierte, como lo han hecho muchos autores, que la planificación es un instrumento técnico y político. No podemos equivocarnos en las definiciones técnicas en este momento marcado por la exclusión y el descuido ambiental. Debemos recuperar, desde la participación reflexiva, el balance entre lo económico y lo social, entre la competencia y el ambiente, entre el interés individual y el buen vivir en el territorio. Espero que sean muchos los actores y organizaciones que recuerden los beneficios que el autor nos brinda en su Guía.

Carlos Jara Martínez
Director de Desarrollo Rural Sostenible
IICA – Sede Central

1. INTRODUCCIÓN	11
2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	13
2.1. El Territorio como Espacio Estratégico para el Desarrollo Rural Sostenible	13
2.2. Dimensiones del Desarrollo Sostenible	15
2.3. Gestión Social del Desarrollo Territorial	18
2.4. Planificación Participativa y Emancipadora	20
2.5. Metodologías de la Planificación Participativa	22
2.6. Etapas de la Planificación Territorial	32
2.6.1. Planificando la Participación.....	32
2.6.2. Organizando el Proceso de Planificación.....	33
2.6.3. Conociendo Críticamente la Realidad.....	35
2.6.4. Planeando el Futuro del Territorio	35
3. FORMULACIÓN DEL PLAN	37
3.1. Construcción del Diagnóstico	37
3.1.1. Caracterización del Territorio.....	38
3.1.2. Procesos Históricos de Formación del Territorio.....	38
3.1.3. Características Geoambientales.....	38
3.1.4. Demografía	40
3.1.5. Organización Social.....	40
3.1.6. Estructura Agraria	41
3.1.7. Aspectos Económicos	41
3.1.8. Servicios de Apoyo a la Producción	44
3.1.9. Servicios Sociales.....	44
3.1.10. Infraestructura Social y Productiva	45
3.1.11. Manifestaciones Culturales	45
3.1.12. Aspectos Político-Institucionales.....	45
3.2. Construcción de las Propuestas para el Desarrollo	47
4. FORMULACIÓN DE PROYECTOS	53
4.1. Ciclo de Vida de los Proyectos	53
4.1.1. Pre-inversión	53
4.1.2. Inversión	57
4.2. Redacción del Proyecto	58
4.3. Recomendaciones para la Formulación de Proyectos	60
4.4. Medidas de Impactos y Mitigación Ambiental	63
5. CONTROL SOCIAL	69
5.1. Selección de Indicadores	69
5.2. El uso del Biograma para la Evaluación del Desarrollo	73
6. FUNDAMENTOS PARA LA NEGOCIACIÓN	75
7. CONSIDERACIONES FINALES	79

1. Introducción

Esta guía busca orientar procesos de formulación de Planes de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS). Ha sido elaborada según un documento que se publicó en el 2005, ver ADIB (2005), para la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en Brasil, con el objetivo de tener una nueva visión de planificación del desarrollo rural destinada al territorio, como respuesta a la necesidad de articular políticas públicas, potenciando capacidades y recursos y reduciendo las ineficiencias vinculadas a la superposición y a la dispersión de esfuerzos.

Este documento es una respuesta práctica a las necesidades que hemos observado a lo largo de los años por parte de los equipos técnicos y de actores sociales involucrados en los procesos de gestión del desarrollo rural en territorios. Es un material que asesora y que no debe ser aplicado como si fuera un formulario burocrático, de forma mecánica. Está concebido como una Guía para orientar a los participantes del proceso de planificación en los territorios y, como tal, es una contribución práctica que contiene: conceptos básicos, elementos metodológicos, orientaciones para organizar y sistematizar informaciones y lineamientos para formulación del PDRS.

Por lo que presentamos un instrumento flexible, abierto a la innovación que emerge del propio proceso, que puede ser adaptado por los equipos de planificación, junto a los demás actores sociales, que trabajan en contextos cambiantes, en la diversidad de los territorios. No es un propósito de esta guía profundizar los conceptos relacionados al desarrollo rural y territorial. Las nociones aquí presentadas son las estrictamente necesarias para la comprensión del tema y el objetivo que propone.

Presupone la participación activa de todos los actores y agentes, los contenidos del plan deben ser adecuados y “apropiados” para los involucrados en el proceso. En esa perspectiva, la guía puede y debe ser permanentemente perfeccionada o adaptada por los usuarios.

El plan es caracterizado como un conjunto organizado de proposiciones y de decisiones que conforman un acuerdo territorial que tiene la participación de la mayoría de los actores sociales y agentes públicos. En esencia, el plan es concebido como un instrumento estratégico de la gestión social, surgido de la negociación técnica y política entre actores sociales y todas las instancias necesarias para viabilizar las acciones propuestas. Es estratégico porque expresa pactos, acuerdos, compromisos, alianzas, decisiones. Sin embargo, el plan no es un fin en sí mismo y tampoco cabe sobrevalorarlo, porque se trata, esencialmente, de un proceso cíclico y dinámico.

Es necesario tener claro que el diseño del PDRS tiene una concepción integral del desarrollo, por lo tanto, su contenido estratégico deberá adoptar una visión amplia del territorio, objeto de la planificación, que nos dirija a formular propuestas multisectoriales, multidimensionales e integradoras; independiente de las políticas y programas públicos o créditos ofertados por las distintas fuentes de financiamiento y de las alianzas requeridas para tornarlo efectivo.

La guía está compuesta por los siguientes capítulos:

- Marco Conceptual Metodológico
- Formulación del Plan
- Formulación de Proyectos
- Control Social
- Fundamentos para la Negociación
- Consideraciones Finales.

2. Marco Conceptual y Metodológico

2.1. El Territorio como Espacio Estratégico para el Desarrollo Rural Sostenible

Las acciones del Desarrollo Rural Sostenible en América Latina continúan evolucionando hacia una nueva forma de mirar y actuar sobre los problemas en el espacio rural. Históricamente, los programas desarrollados por los gobiernos, en general, no han convergido hacia la dotación de un paquete mínimo y complementario de activos básicos, tanto públicos como privados, que permitan que los hogares se aprovechen plenamente de las nuevas oportunidades y sepan reaccionar adecuadamente frente a los nuevos retos.

Esta falta de convergencia no se debe solo a la falta de conocimientos de las reales necesidades de la población rural y los modos de reaccionar frente a la pobreza persistente; permanecen la baja dotación de recursos y los problemas de coordinación interdisciplinaria e interinstitucional, sino también, a que los esfuerzos de focalización están en directa contraposición con los verdaderos intereses locales.

Es evidente que la pobreza rural es resistente a las políticas convencionales y sectoriales diseñadas para disminuirla o eliminarla. Ese conjunto de factores conforma las causas de la desigualdad en la región. Además, debe ser puesta en el contexto de una continua emigración hacia zonas urbanas.

La intervención bajo el enfoque territorial, ha ido desarrollándose, tanto como una oportunidad de construir de manera endógena, participativa y consensuada entre todos los actores involucrados (el Estado y las organizaciones de la sociedad civil), como una alternativa de articulación e integración entre las demandas de la población y la oferta del poder público en la promoción del desarrollo rural sostenible.

Se entiende que el desarrollo sostenible depende cada vez menos de la capacidad del Estado y cada vez más de su poder de estimular el surgimiento de un movimiento de emprendedorismo y protagonismo de las fuerzas locales.

El cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas; pero sí plantea la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. (SEPÚLVEDA et al, 20023)

Estamos caminando hacia nuevas relaciones entre los actores sociales locales y el Estado, desde la organización local y de la constitución de un pacto de cohesión social que acarree contratos de desarrollo de las potencialidades locales y no más a la mera transferencia de recursos para acciones desvinculadas de las características e identidades del territorio (CARVALHO, 2007).

En este sentido, complementa ECHEVERRI (2009):

“Adoptar un abordaje territorial como referencia para una estrategia de apoyo al desarrollo rural se justifica por, al menos, cuatro aspectos: Lo rural es más que lo agrícola. Más que un sector económico, lo que define las áreas rurales son sus características espaciales cuando, comparadas con los áreas urbanas presentan una menor densidad y un mayor peso de los factores naturales. La escala municipal es restringida. Para la planeación y la organización de los esfuerzos de promoción del desarrollo. La escala estadual es excesivamente amplia para dar cuenta de la heterogeneidad y de las especificaciones locales que deben ser movilizadas para estas iniciativas. La necesaria descentralización. Las políticas públicas, como una articulación de competencias y atribuciones de los espacios y actores en los diferentes niveles territoriales. El territorio es la unidad que mejor dimensiona los lazos de proximidad entre las personas, grupos sociales e instituciones que pueden ser movilizadas y convertidas en eje para el establecimiento de iniciativas orientadas al desarrollo.”

Vale destacar que el territorio no es solo un espacio físico-geográfico, sino una construcción social, un conjunto de relaciones histórico-culturales, económicas, geoambientales e institucionales que dan origen y, al mismo tiempo, expresan una identidad, un sentimiento de pertenencia y un propósito compartido por actores sociales, cuya comprensión depende la viabilidad de muchas de las estrategias de desarrollo. En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial se anota:

“El territorio es un espacio socio-geográfico construido cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de éstos con la Naturaleza en su conjunto. El territorio constituye un sistema complejo y dinámico, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, económica, político-institucional, social y cultural.

Sobre la base de las condiciones biofísicas locales, transformadas por la acción humana, se crean ámbitos territoriales, enmarcados por factores socio-económicos, relaciones sociales e identidades colectivas. Los territorios cambian y se desarrollan por los procesos dinámicos de satisfacción de las necesidades de los seres que viven en ellos, como también de grupos humanos en otros lugares. Las comunidades que conforman el territorio utilizan su base de recursos naturales para establecer sus formas de producción,

consumo e intercambio, sus estrategias económicas y sus modos de vida, que expresan prácticas, principios y valores regulados por determinados sistemas de organización social y político-institucional.

El territorio está asociado a un sentido de identidad y pertenencia, producto de su historia. Su organización se sustenta en una trama de tejidos sociales que permite a la población del territorio manejar situaciones de incertidumbre, solucionar problemas comunes, construir un proyecto de futuro y lograr aspiraciones compartidas.” (CAC, 2010)

Según esto, la territorialidad es la manifestación de las formas de ocupación, uso, permanencia y control del territorio, una relación construida históricamente, y en consecuencia, engendra dinámicas sociales, económicas, políticas, culturas particulares, manifestaciones existentes, preexistentes, o hasta extrañas al territorio. En este sentido, la territorialidad es quien moldea, construye, controla, y usa territorios en los tiempos actuales.

Con estas acepciones de territorio y territorialidad, se inicia el proceso de planificación participativa del desarrollo rural sostenible teniendo por estrategia descentralizar y articular las políticas públicas, posibilitando un nuevo sentido de gobernanza, de modo que puedan ser gestionadas y controladas socialmente.

2.2. Dimensiones del Desarrollo Sostenible

El desarrollo sostenible se basa en la definición planteada por el Informe Brundtland,¹ que lo define “como el proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas”. Es decir, el concepto involucra las dimensiones que vinculan la eficiencia económica, la equidad social y la conservación ambiental, o el trípede de la sostenibilidad.

Desde la perspectiva de la planificación para el desarrollo sostenible, se puede concepcuar como el “proceso de cambio social y elevación de las oportunidades de la sociedad, compatibilizando, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento y la eficiencia económicos, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social, partiendo de un claro compromiso con el futuro y de la solidaridad entre generaciones” (BUARQUE, 1994).

Desde el punto de vista del enfoque territorial de Desarrollo Rural planteado por el IICA, son cuatro las dimensiones: social, económica, ambiental y político-institucional (Figura 1²).

¹Elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, es parte de una serie de iniciativas de la ONU, anteriores a la Agenda 21, las cuales reafirman una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados y reproducido por las naciones en desarrollo, y que resaltan los riesgos del uso excesivo de los recursos naturales sin considerar la capacidad de soporte de los ecosistemas.

- **Dimensión Económica:** se deben plantear a priori resultados económicos (productivos) que utilicen de manera eficiente los recursos locales para generar nuevas oportunidades de empleo e ingresos, fortaleciendo cadenas productivas e integrando redes de pequeñas empresas. De esa forma, se debe promover la organización de los sistemas y cadenas productivas locales, aprovechando las ventajas comparativas locales y buscando establecer ventajas competitivas regionales.



Figura 1 - La dimensiones del desarrollo sostenible.

- **Dimensión Social:** debe sentar las bases para establecer procesos que promuevan equidad social (de género, etaria y etnia), a través del acceso a los servicios básicos de salud, educación e infra-estructura básica (habitación, energía eléctrica, caminos viales, entre otros), así como la creación de condiciones para la participación efectiva de los ciudadanos en las estructuras del poder.
- **Dimensión Ambiental:** es la base para promover la comprensión del ambiente como activo del desarrollo, de manera que se adopte el principio de sustentabilidad y se enfatice el principio de gestión integrada de los recursos naturales. La dimensión ambiental se incorpora en todas las decisiones y prioridades de inversión, no sólo como una medida preventiva, sino también en propuestas innovadoras tales como servicios ambientales, la recuperación de áreas degradadas, protección de manantiales, el establecimiento de corredores ecológicos, cobertura vegetal de laderas y áreas de reserva y de preservación. De igual forma, se debe incorporar de forma permanente el manejo de residuos sólidos y líquidos de todos los procesos productivos.
- **Político-institucional:** por una parte, incluye las organizaciones administrativas locales y su relación con el sistema nacional (municipios, organismos locales del Estado, agencias locales de empresas nacionales, etc.); por otra, debe incluir las organizaciones deliberativas locales en donde juegan un papel fundamental los legislativos municipales, Juntas Locales, etc., por donde también pasan las decisiones. En ese sentido, incorpora el concepto de gobernabilidad, la promoción de la conquista y el ejercicio de la ciudadanía. Es el sustento para establecer una nueva plataforma institucional, considerando las relaciones sociales y los conflictos internos existentes, que permita la construcción de políticas territoriales negociadas.

En la práctica, la aplicación de este concepto se relaciona con el ambiente de la acción en el territorio donde aún se manifiesta la **Cultura**, que, juntamente con las dimensiones del desarrollo sostenible, deben operar de forma holística, sistémica e integrada. Para que esto ocurra, es necesario que el enfoque dado a la intervención propuesta tenga una perspectiva de totalidad, o sea, no segmentada o sectorial.

Según la UNESCO (2005)², la **cultura** “es el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales, materiales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, creencias y tradiciones”. La cultura engloba valores, principios, referencias, símbolos, significados, construidos históricamente y capaces de definir la identidad de un pueblo o grupo social otorgándole un sentido de pertenencia. Así, se origina e identifica diversas formas de apropiación del territorio.

Como está demostrado en la Figura 2, el equilibrio ideal para el desarrollo sostenible, considerando el trípode de la sostenibilidad, se dará en la intersección de las tres dimensiones, sin embargo, las relaciones entre éstas pueden presentar tensiones y conflictos (*trade-off*), de modo que, en determinadas condiciones estructurales del modelo de desarrollo, los logros en una de las dimensiones o la realidad del territorio, pueden llevar, por el contrario, a fracasar en otras. Una fuerte inclinación hacia dos de ellas puede resultar en pérdidas a una tercera. (BUARQUE 2002).

No será posible siempre el equilibrio entre las dimensiones a causa de las externalidades del sistema. Una fuerte presencia de la extrema pobreza en el territorio puede hacer que no sea posible tener acciones ambientales ideales, o que no se realicen propuestas que lleven a una inclinación de la intersección con sesgo mayor para los aspectos de la equidad social, el dinamismo de la economía y para generar ingresos y bienestar de las familias.

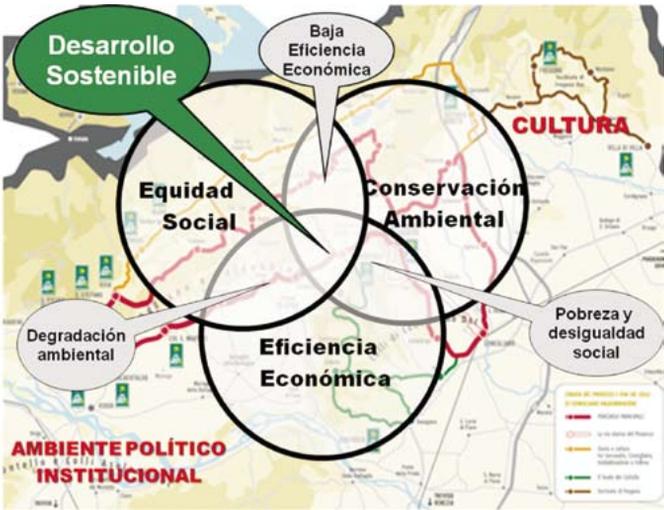


Figura 2 - Las dimensiones del desarrollo sostenible y sus *trade-off*.

² UNESCO (2005). Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. París: UNESCO

2.3. Gestión Social del Desarrollo Territorial

Un requisito fundamental en la evolución de la construcción del desarrollo con enfoque en los territorios, es que los gobiernos lo tengan implantado, o por lo menos, estén abiertos a un proceso de descentralización de las políticas públicas del tipo *Estado- Sociedad*³. De esa forma se abren nuevas opciones para una participación activa de la población (en el proceso de construcción y gestión compartida del desarrollo). Evidentemente, este fenómeno aumenta el desafío y responsabilidad de formular un modelo idóneo de gestión social.

La puesta en práctica de la gestión social implica la ruptura de la concepción y actividades tradicionalmente centralizadoras y poco participativas que, de forma general, es común en la administración pública de muchos países. Un nuevo sentido de gobernanza deberá responder a las necesidades con la descentralización, las relaciones sociales y los mecanismos de participación de todos los estamentos de la sociedad en el territorio. Esto no sólo permitirá lograr transparencia en el manejo de recursos, sino que, por encima de todo, permitirá incorporar los intereses de la mayoría en el PDRS.

En ese contexto, la gestión social es un eje estructurante, político e institucional, concebida como el proceso de gerencia de la cuestión pública local que comparte con la sociedad civil organizada. Hace parte del proceso de empoderamiento de la sociedad y contribuye a consolidar un nuevo modelo de gobernanza superando la visión única de que el Estado tiene la obligación de resolver los problemas. De esa forma, ambos, la sociedad civil y el Estado establecen alianzas sistémicas con objetivos negociados que se materializan en los PDRS, como un instrumento clave de la gestión social. Sin embargo, este desafío requiere realizar ingentes esfuerzos para ampliar capacidades humanas, sociales y organizacionales del territorio.

A través de ese instrumento, el Estado y la sociedad comparten la responsabilidad de negociar y promover el desarrollo del medio rural, implementando políticas y programas y facilitando la integración de políticas con otras instancias públicas.

De forma didáctica la gestión social del desarrollo territorial puede ser fundamentada en una visión de proceso, cuyas fases son: la organización, la planificación y el control social (monitoreo y evaluación), tal como se describe en la Figura 3.

- **Organización/Coordinación:** En esta fase se definen funciones, atribuciones y tareas articuladas para alcanzar todos los objetivos. Para tal fin, es absolutamente necesario sensibilizar y movilizar con el objeto

³Según ARAÚJO (1998), la descentralización del tipo Estado-Sociedad permite la democratización de la gestión y transferencia de la capacidad de decisión y ejecución de actividades para la sociedad, gestión de recursos y prestación de servicios, tradicionalmente concentrada en las manos de las unidades estatales y gubernamentales.



Figura 3 - Diagrama representativo del ciclo de gestión del desarrollo territorial⁴.

de crear o fortalecer una institucionalidad territorial, como alternativa de instancia colegiada de protagonismo y su posible evolución como estructura institucional permanente en el futuro. En el ciclo de la gestión, es la fase de la coordinación la que requiere establecer procesos de negociación vertical y horizontal, así como programas de capacitación de las organizaciones locales para fortalecer su capacidad de inserción en procesos de gestión compartida.

- **Planificación:** Es el momento de conocer críticamente la realidad para tomar decisiones, establecer directrices y estrategias futuras y formular los proyectos sustentados en las capacidades y los recursos (materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etc.) movilizados, así como en los arreglos institucionales existentes. Las decisiones se adoptan a partir de las prioridades de intervención negociadas para cada territorio y sistematizadas en forma de plan.
- **Control social:** En el proceso de ejecución del plan, es la participación de la sociedad en el monitoreo y evaluación; se busca constituir un sistema de información con indicadores acordados entre los actores y agentes que participan del proceso. En el monitoreo se acompaña paso a paso la ejecución de las acciones y se mide la eficiencia en intervalos de corto plazo. En la evaluación, se refiere a momentos de profundización sobre los destinos del proceso de desarrollo, o sea, se miden la eficacia y la efectividad de las acciones a más largo plazo.

⁴ Diseñado según el documento: MDA (2005). *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional Nº 3*. Brasília, DF: Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

2.4. Planificación Participativa y Emancipadora

La planificación es un proceso técnico y político. Dichos procesos caminan en paralelo en la toma de decisiones sobre las acciones requeridas para el desarrollo, asegurando la participación efectiva de los diversos agentes públicos y actores sociales en la aprehensión de la realidad y en la definición de las prioridades futuras.

La mayoría de las personas no planea fracasar; fracasa por no planear. (John L. Beckley)

El proceso técnico considera la planificación como parte de un proceso ordenado, sistemático, que se apoya en conocimientos científicos para interpretación y transformación de la realidad y está condicionada a la utilización de técnicas de organización, sistematización y jerarquización de variables técnicas relevantes de la realidad planeada. Además, produce y organiza informaciones sobre el objeto planeado y sobre los instrumentos de intervención para contribuir con rigor en el proceso decisorio.

El proceso político proviene del hecho de que toda decisión y definición de objetivos pasa por múltiples y diversificados intereses y, por lo tanto, involucra conflictos y requiere de negociaciones entre los actores sociales. Se trata de un procesodialéctico inherente al método participativo, ascendente y descentralizado del planeamiento. En la Figura 4 se presenta la visión esquemática de esos dos procesos. (BUARQUE, 1997)

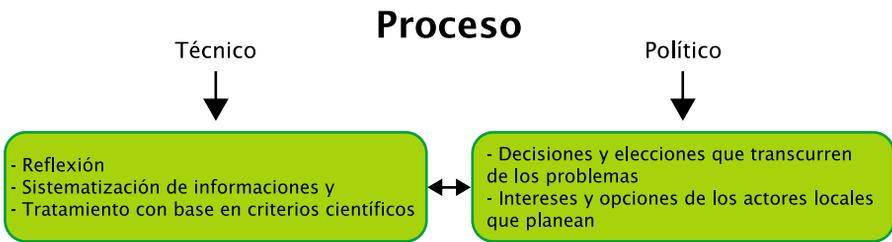


Figura 4 Diálogo de las decisiones técnicas y políticas en la planificación participativa.

La planificación participativa es el proceso sistemático del aprendizaje social en el cual los actores sociales en conjunto con los técnicos y representaciones del Estado construyen la visión crítica y colectiva de la realidad para la toma de decisiones (elección de alternativas) de las acciones necesarias y adecuadas a la construcción de la imagen del futuro deseado. (SEPÚLVEDA, 2005.).

En el marco de la lógica **participativa y emancipadora**, los técnicos y actores sociales deben dejar de limitar su papel de simples emisores y receptores de conocimientos, y convertirse en verdaderos movilizados culturales para que se haga factible y materialice el proceso de desalineación de los sectores populares, e ir formando progresivamente sujetos de cambio. La pedagogía del proceso

necesita ir desarrollando una nueva forma de actuación tanto de los técnicos y actores sociales, para que se conviertan en sujetos de transformación.

El proceso de involucramiento de los actores en la planificación puede ser medido en dos niveles y cuatro categorías, siendo la última la que buscamos con la planificación participativa y emancipadora:

Bajo nivel de participación

a) Compartir información >>> Comunicación unilateral

b) Consulta >>> Comunicación bilateral

Alto nivel de participación

c) Colaboración >>> Control compartido sobre decisiones y recursos

d) Inversión de poder (empoderamiento) >> Gestión y Control social

La estrategia adoptada de apoyar la planificación participativa del desarrollo sostenible en los territorios se sustenta en los siguientes principios:

- a. Construcción de una visión innovadora de relaciones sociales, en las cuales se garantiza mayor participación de mujeres, jóvenes y grupos étnicos en la gestión social.
- b. Las interrelaciones e interdependencias rural-urbanas con los agentes comerciales, agentes financieros, servicios públicos y privados, transportistas, industriales, entre otros.
- c. El protagonismo y la autonomía de la población y sus organizaciones.
- d. La flexibilidad para nuevas iniciativas de parte de los actores sociales y del Estado.
- e. La participación activa de los actores sociales y de todos los niveles de gobierno presentes en el territorio.
- f. La planificación ascendente: parte desde los actores sociales y agentes locales, para alimentar la formulación de la definición de las directrices y opciones estratégicas del desarrollo.

Para mejor comprensión de ese proceso en los territorios, recorrimos a los planteamientos de BOISIER (1992), en lo cual la planificación territorial considera la interacción de tres procesos. El primero depende de la participación relativa de una región en el uso de los recursos extra-regionales, tal como la práctica de planificación regional tradicional con características predominantemente centralistas.

El segundo, también exógeno, depende del impacto que la política macroeconómica posee sobre la región, que puede tener la misma dirección que la dotación de recursos, coadyuvando así, al crecimiento regional, o puede tener una dirección opuesta, limitando el crecimiento regional.

El tercero, depende de la capacidad de organización social del territorio, o sea, de la suma de las capacidades locales para transformar las fuerzas de cambios cuyo objetivo es el desarrollo autónomo. Este modelo de desarrollo endógeno se sustenta en la capacidad de la sociedad para liderar y conducir su propio desarrollo, ajustándola tanto a su organización social, productiva, ambiental e institucional como a su potencial interno.

2.5. Metodologías de la Planificación Participativa

La metodología participativa a ser adoptada como instrumento auxiliar al proceso de planificación debe incorporar explícitamente formas de estimular a los actores y agentes involucrados en una reflexión crítica sobre su realidad, o sea, en la formación de la conciencia crítica⁵ y constructivista logrando el conocimiento adecuado de los problemas para el proceso de transformación de la realidad.

La población participa de la formulación, con su conocimiento, en simbiosis con el saber de los técnicos, en un proceso dialógico, una posición crítica frente a la realidad, conduciendo a un proceso transformador. También es necesario que tenga una connotación capacitadora y los técnicos se consideren los agentes educadores en su socialización de conocimientos.

Un proceso participativo visa no solamente la elaboración de propuestas más ajustadas a la realidad. Pretende alterar comportamientos y actitudes, donde los individuos pasan a ser sujetos y no objetos de la acción.

Los procedimientos metodológicos contribuirán a: i) incorporar la visión de la población sobre el contexto; ii) apropiarse del proceso de toma de decisiones; iii) eliminar el paternalismo/asistencialismo; y iv) crear condiciones para que los técnicos colaboren con los participantes a fin de determinar sus necesidades concretas y superar sus problemas. FURTADO y FURTADO DE SOUZA (2000)

En un proceso colectivo de formulación del plan, no alcanza ofrecer la participación en la planificación de las acciones a los actores sociales en las

⁵ Algunas características de la "Conciencia Crítica":

- Profundiza el análisis de problemas. No queda satisfecho con las apariencias.
- Reconoce si está desprovisto de medios para el análisis del problema.
- Reconoce que la realidad es mudable.
- Sustituye situaciones o explicaciones mágicas por principios auténticos de causalidad.
- Busca verificar o testar los hallazgos. Está siempre dispuesto a las revisiones.

comunidades, sino que comprometamos a la misma comunidad en la realización del diagnóstico de su situación. Hay, por lo tanto, la necesidad de abrir mano del control del proceso y estar abierto a los caminos que la comunidad pueda decidir que sean mejores para sí.

El éxito en la participación es demostrado por la representatividad de los actores sociales organizados o no de la sociedad local. El proceso de participación debe: (i) expresar la representatividad de los actores en la sociedad; (ii) asegurar que en la reflexión y en las decisiones locales haya compromiso y presencia (directa o indirecta) de actores sociales locales; (iii) combinar el involucramiento directo de los representantes con las bases, estimular su interacción al profundizar discusión y decisión con los representados; (iv) estimular la democracia en las organizaciones de la sociedad, como forma de quebrar mecanismos de cultura autoritaria. Así, se fortalecerá la representatividad de la sociedad y sus liderazgos.

En este contexto se propone que en la planificación el sujeto realiza la investigación y también es investigado, para conocer su realidad objetiva (hechos, situaciones, condiciones de la situación local y el contexto mayor); las actividades que podrían realizarse para transformarla y el nivel de interpretación que ellos tienen sobre la realidad y sus acciones.

Existen en la literatura diversas metodologías y herramientas de planificación participativa que pueden ser utilizadas y es responsabilidad de cada equipo adoptar aquella que parezca más apropiada a determinadas realidades, así como al manejo que ellos tengan del método.

Además de las metodologías sugeridas en esta guía, se recomienda la consulta de un documento publicado por el IICA que contiene con un conjunto de herramientas para procesos participativos de planificación, intitulada: “*80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación.*”⁶

Las metodologías de planificación participativa más conocidas y usuales son presentadas a continuación:

a. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)

El propósito de la técnica del DRP es la obtención directa de información primaria o de “terreno” para el conocimiento crítico de la realidad y la sistematización participativa de experiencias a lo largo de procesos participativos amplios. Los DRPS parten de una orientación eminentemente práctica, buscando ante todo, que la población o los colectivos locales tomen decisiones y emprendan acciones de cambio.

El DRP permite cosechar datos de manera ágil y oportuna, pero sin ser incompleta ni superficial. Diferente de los métodos convencionales de

⁶ GEILFUS (1998).

planificación, el DRP usa diversas formas y fuentes para asegurar una colecta comprensible de información. Como puede ser visualizado en la Figura 5, las técnicas del DRP se apoyan básicamente en cinco pilares: la entrevista semi-estructurada, la visualización conjunta de la información, la interacción de grupos, la observación participante y la interpretación. Desde ahí se aplican distintas técnicas de acuerdo con el tipo y objetivo de la información que se quiere obtener.



Figura 5 - Herramientas usuales en el Diagnóstico Rápido Participativo⁷.

b. Diagnóstico de Sistemas Agrarios (DSA)⁸

Esta herramienta es fundamental para comprender la dinámica histórica de los sistemas agrarios que se han sucedido en el territorio y caracterizar la estructura y funcionamiento de los sistemas agrarios actuales. Pueden distinguirse varios sistemas de producción; la diferencia entre ellos está determinada, por un lado, por los medios de producción de que disponen las explotaciones y, por el otro, por la combinación de productos.

Estos dos factores de diferenciación permiten establecer tipologías de las explotaciones. Pueden ser identificados varios sistemas de producción. La tipología de las explotaciones y los cálculos económicos que ofrecen la

⁷ BERMEJO, L., LOBILLO, J. y MOLINA, C. (2004).

⁸ Se denomina sistema agrario al conjunto de componentes del ecosistema y de la sociedad local y las relaciones existentes entre esta sociedad rural y el territorio en el cual ejerce sus actividades. Cuando se hace alusión a un sistema agrario, se hace referencia a una unidad geográfica.

herramienta permitirán comprender el sistema agrario en su conjunto y determinar su dinámica actual, que es la de un desarrollo cada vez más diferenciado de las actividades productivas.

El DSA debe dar cuenta de la complejidad y de la diversidad que, en general, caracterizan la actividad agrícola y el medio rural. Un factor importante de complejidad adviene de los ecosistemas que representan potenciales o imponen límites a las actividades agrícolas. El modo de utilización del espacio que esas sociedades adoptan representa un esfuerzo de adaptación al ecosistema, buscando explorar de la mejor manera posible su potencial o minimizar los obstáculos. Ver más sobre el método en GROPPPO (1991) y GARCIA FILHO (2001).

Esquemmatizando, el diagnóstico debe permitir:

- a) hacer un levantamiento de las situaciones ecológicas y socioeconómicas de los agricultores.
- b) identificar y caracterizar los principales tipos de productores (familiares, patronales, etc.) y los principales agentes envueltos en el desarrollo rural (comercio, empresas de integración, bancos, agroindustrias, poder público, etc.).
- c) identificar y caracterizar los principales sistemas de producción adoptados por diferentes productores, sus prácticas, técnicas sociales y económicas y sus principales problemas.
- d) caracterizar el desarrollo rural en curso, esto es, las tendencias de evolución de la agricultura en el territorio.
- e) identificar, explicar y jerarquizar los principales elementos-ecológicos, socioeconómicos, técnicos, políticos, etc. - que determinan esa evolución.
- f) realizar previsiones sobre la evolución de la realidad agraria.

c. Planificación de Proyectos Orientados por Objetivos (ZOOP)

Técnica muy apropiada para la planificación participativa en temas específicos, el ZOOP⁹ tiene como producto final un marco lógico de proyectos (*logical framework*), o sea, una matriz de planificación que presenta la estructura básica del proyecto.

El método es aplicado en el análisis y el trabajo de planificación porque la experiencia ha mostrado que la cooperación es más fácil y exitosa cuando

⁹ Ver más sobre el método en GTZ. (1998).

los participantes pueden ponerse de acuerdo sobre los problemas (situación negativa) y objetivos (situación positiva) que han sido expresados en la forma más clara posible. A partir de ahí, se efectúa un análisis de objetivos en el que se incluyen también posibles soluciones. Estos objetivos son el resultado de este análisis y mediante una Matriz de Planeación de Proyectos (MPP) se los ordenan en un esquema para el proyecto.

La Figura 6 presenta todo el proceso de planificación del método que comprende: Análisis, Matriz de Planeación de Proyectos, Programa Operativo, Seguimiento y Evaluación. Las dos primeras fases del proceso son muy semejantes al Método **Marco Lógico**¹⁰.

El ZOOP no sustituye los diagnósticos especializados y diseños técnicos —como estudios de campo y análisis sociales, ruta crítica, análisis de riesgo o jerarquización multicriterio— sino, más bien, los complementa e incluso puede integrarlos en un proceso ordenado.

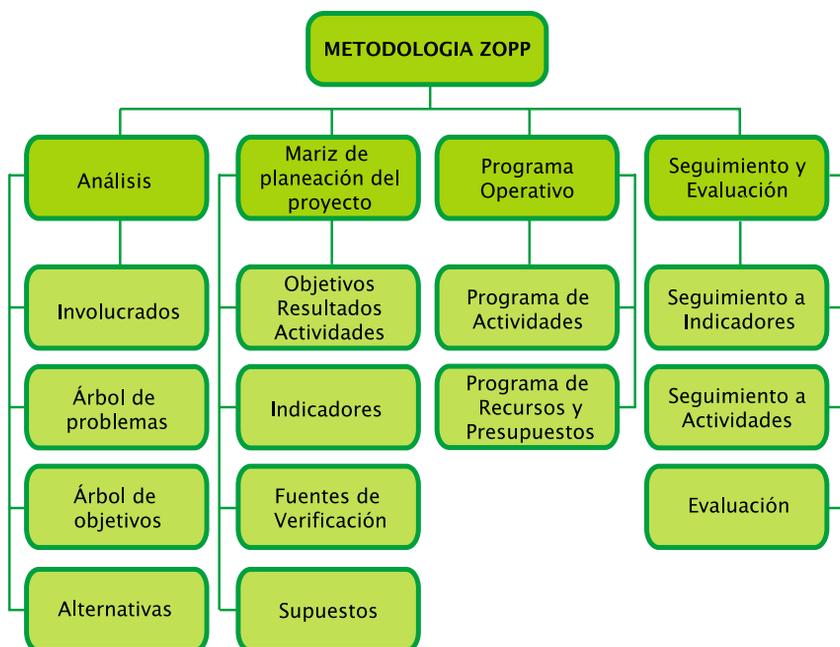


Figura 6 -La estructura y la lógica del Método ZOOP.

Una de las principales herramientas del método y que puede ser utilizada de forma independiente, es el “**Árbol de Problemas y Objetivos**”, de la cual se identifica y analiza los problemas para la construcción de los objetivos estratégicos.

¹⁰ Para más informaciones ver MEDINA (2009)

El procedimiento contempla los siguientes pasos:

- a) A partir de una primera “*lluvia de ideas*” (*Brainstorming*), analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación a abordar. Esta técnica se usa para grupo de personas que buscan una solución a un problema específico, y consiste en juntar todas las ideas aportadas en forma espontánea por los integrantes en un corto periodo de tiempo. Se puede aplicar en cualquier etapa de un proceso de planificación. Es fundamental para la identificación y selección de las preguntas que serán tratadas en la generación de posibles soluciones.

Un problema es una situación negativa y no la falta de solución:

- Falta de pesticidas > INCORRECTO
- Las cosechas son destruidas por plagas > CORRECTO
- Poca cantidad de escuelas en el territorio > INCORRECTO
- Bajo nivel educacional de la población en edad escolar > CORRECTO

- b) A partir de la “Lluvia de Ideas”, identificar el problema central del tema que se está tratando, aplicando criterios de las relaciones de **causa-efecto**. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia.
- c) Anotar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema.
- d) Una vez que, tanto el problema central como las causas y los efectos estén identificados, se construye el “**árbol de problemas**” (Figura 7).
- e) En la secuencia se inicia el análisis de los objetivos que permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Esta etapa consiste en convertir los problemas (estados negativos) del árbol de problemas en **árbol de objetivos** (soluciones o estados positivos).

De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

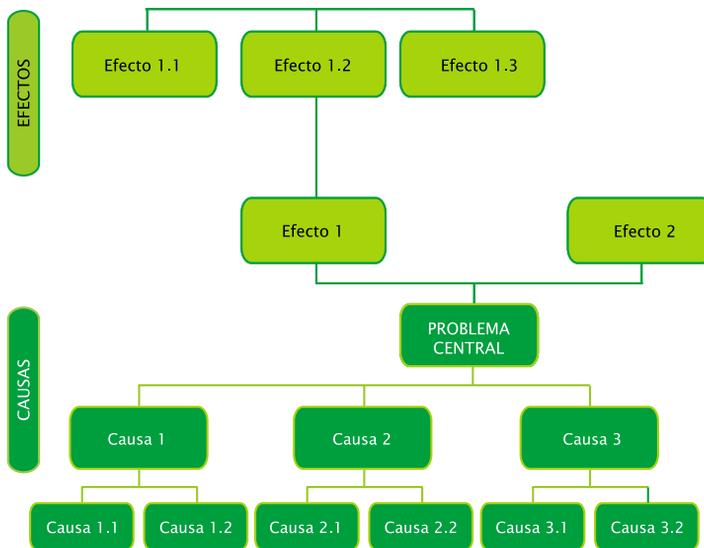


Figura 7 - Árbol de Problemas.

Una vez definidas las acciones para resolver el problema, es necesario establecer alternativas viables y pertinentes que generarán los proyectos. Se proponen acciones probables que puedan, en términos operativos, conseguir el medio. El supuesto es que si se consiguen los medios más bajos se soluciona el problema, que es lo mismo que decir que si eliminamos las causas más profundas estaremos eliminando el problema.

En el ejemplo presentado en las Figuras 8 y 9 de una empresa de transporte, se pueden establecer las siguientes acciones a partir de los árboles de problemas y objetivos:

- Prudencia en los conductores: puede resolverse con: *Contratación de nuevos conductores o Capacitación en manejo seguro.*
- Vehículos renovados: *Compra de vehículos o Reparación de vehículos.*
- Buen mantenimiento de vehículos: *Contratación de servicios de mantenimiento o Creación de una unidad de mantenimiento.*
- Calles en buen estado. No se identifican acciones para este medio debido a que está fuera del alcance de la empresa y se lo considera una externalidad, un supuesto que condiciona el éxito del proyecto.

A partir de estas acciones, el equipo de proyectos puede ya establecer algunas alternativas para evaluarlas y decidir cuáles llevará a cabo. En el ejemplo, pueden identificarse como alternativas:

- *Alternativa 1. Contratación de servicios de mantenimiento, contratación de nuevos conductores, capacitación en manejo seguro, compra y reparación de vehículos.*
- *Alternativa 2. Crear unidad de mantenimiento, contratación de nuevos conductores, capacitación en manejo seguro, compra y reparación de vehículos*

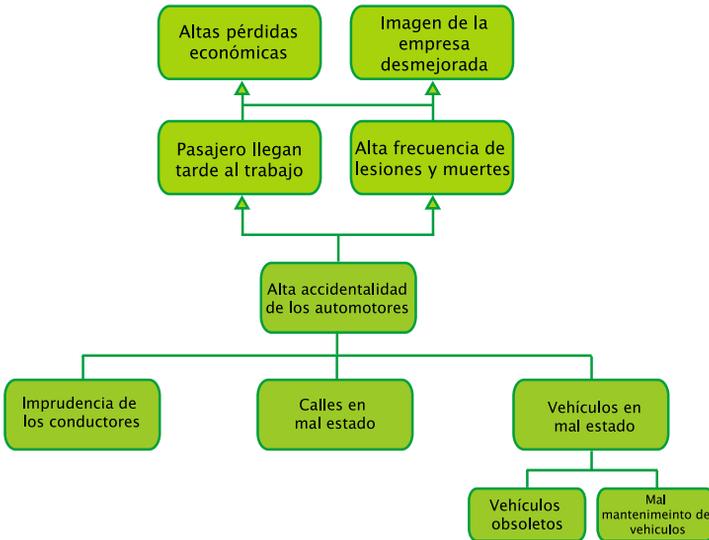


Figura 8 - Ejemplo de Árbol de Problemas (estados negativos).

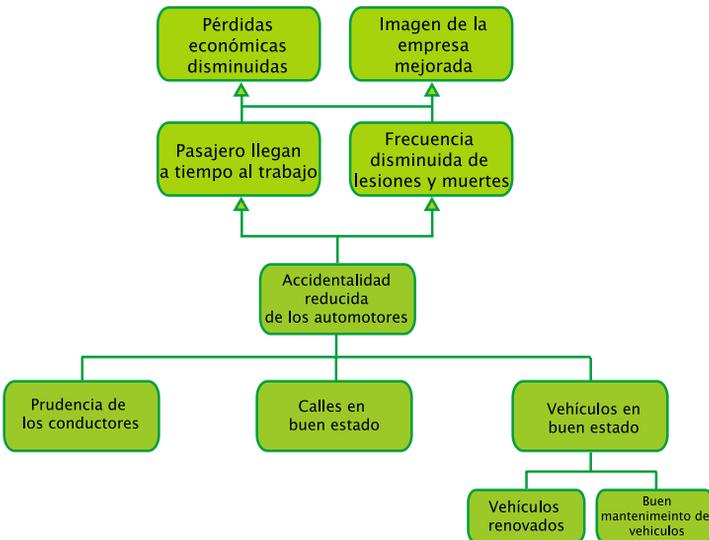


Figura 9 - Ejemplo de Árbol de Objetivos (estados positivos).

d. Planificación Estratégica

Herramienta de análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr su viabilidad. El concepto de planificación estratégica se refiere a la capacidad de observación y de anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas (el entorno) a un territorio, como de su realidad interna. Como ambas fuentes de cambio son dinámicas, este proceso es también dinámico.

La planificación estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, que no va a resolver todas las incertidumbres, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. Las etapas del método son:

1. Formulación de la imagen del futuro deseado.
2. Análisis de coherencia por medio de la matriz analítica **FODA**:
 - **Fortalezas** son recursos controlados, capacidades especiales y habilidades que existen en el territorio y tienen una posición privilegiada y competitiva.
 - **Oportunidades** son factores que resultan positivos y aprovechables, suceden en el entorno del territorio y permiten obtener ventajas competitivas.
 - **Debilidades** son factores internos que causan una posición desfavorable. Entre ellos tenemos: carencia de recursos, carencia de habilidades, actividades que no son desarrolladas positivamente.
 - **Amenazas** son situaciones que provienen del exterior. Representan un peligro para los proyectos si no existe gobernabilidad.

Hay que observar que algunas de las estrategias se traslapan y pueden ser concurrentes o llevadas de manera concertada. Así es que, el enfoque estará sobre las interacciones de los cuatro conjuntos de variables en la matriz (Cuadro 1).

3. Definición de prioridades y formulación de los proyectos.

La ventaja de todos estos métodos y técnicas, presentados anteriormente, es que son más flexibles que rígidos, más visuales que verbales, de mayor análisis grupal que individual y utilizan más la comparación que la medición. Todo esto conlleva a una mayor comprensión de los agentes externos respecto a que la población local tenga una capacidad mucho mayor para usar estos métodos y ejecutar su propio análisis.

Cuadro 1 - Uso estratégico de la matriz de análisis FODA^a.

Externo	Lista de Oportunidades O1 O2 ... On	Lista de Amenazas A1 A2 ... An
Interno		
Lista de Fortalezas F1 F2 ... Fn	MAXI-MAXI. Estrategia para maximizar tanto las F como las O. Estrategia ofensiva. Potenciar las Fortalezas para aprovechar las Oportunidades.	MAXI-MINI. Estrategia para maximizar las F y minimizar las A. Estrategia defensiva. Potenciar las Fortalezas para defendernos de los efectos de las Amenazas.
Lista de Debilidades D1 D2 ... Dn	MINI-MAXI. Estrategia para minimizar las D y maximizar las O. Estrategia adaptativa. Superar las Debilidades para aprovechar las Oportunidades.	MINI-MINI. Estrategia para minimizar tanto las A como las D. Estrategia de supervivencia. Superar las Debilidades para defendernos de los efectos de las Amenazas.

Sin embargo, no siempre los métodos, herramientas y técnicas utilizados para la planificación participativa logran cumplir con su cometido. Por lo tanto, es necesario aproximarse al proceso con la mente abierta de manera que, en situaciones especiales de las comunidades, se formule el instrumento durante el proceso mismo de participación. No obstante, bajo cualquier circunstancia es fundamental excluir, en la medida de lo posible, los instrumentos y métodos inductores. Para asegurar la participación se pueden utilizar técnicas de cuño pedagógico, fundamentales en el proceso de planificación. Entre estas técnicas se encuentran:

- *Dinámicas de Grupo*
- *Recursos de Visualización*
- *Entrevistas y Comunicación Oral*
- *Observación de Campo*

Las metodologías y técnicas de planificación deben garantizar un contenido suficiente de información para fundamentar el proceso decisorio y las acciones programáticas que pasarán a formar parte de los PDRS.

Es importante alertar la necesidad de tener cautela en la aplicación de las herramientas o técnicas, como lo recomienda BUARQUE (1997):

“Toda técnica constituye solamente una herramienta de apoyo para la organización y tratamiento de la información, visión y propuesta de alternativas y no debe transformarse en un factor inhibitor de la creatividad y sensibilidad de los técnicos y actores sociales, ni tampoco sustituir los intereses y objetivos de la sociedad.”

^aFormulado según ESCALANTE, y CATHERINE (2006).

2.6. Etapas de la Planificación Territorial

Con el objetivo de facilitar el proceso de planificación y formulación del PDRS, se sugieren etapas que pueden ser seguidos, de acuerdo al grado de avance de los trabajos en cada territorio. Sin embargo, se destaca la flexibilidad en cuanto contenido y cronología, ya en la práctica se generará un diálogo constante entre la situación actual (diagnóstico), la formulación de la propuesta y su ejecución y por lo tanto, en algunas situaciones específicas, las etapas y los pasos pueden ser modificados o adaptados.

2.6.1. Planificando la Participación

La participación es un proceso en el cual los actores involucrados colaboran en la formación de consensos, la toma de decisiones y la aplicación de los recursos de determinados proyectos. Además, la participación consolida el fortalecimiento social y político de los grupos con la ampliación de sus responsabilidades y el rescate de la ciudadanía. Esto hace que los actores evolucionen de la condición de sujetos a agentes de desarrollo como parte del proceso de empoderamiento. Es decir, los actores participantes son los agentes de cambio y no meros observadores del proceso de desarrollo.

En este caso, se destaca la importancia de la afinidad que debe establecerse entre los involucrados en el proceso – agentes públicos y actores sociales - para alcanzar los cambios y objetivos definidos en respuesta a los diversos intereses y, en muchas ocasiones, hasta conflictivos. Sin la activa participación y afinidad de todas las partes, es poco probable que la pluralidad de intereses de los grupos sociales sea consensuada e internalizada en el plan.

La participación no ocurre de forma espontánea, por lo tanto debe ser estimulada permanentemente, monitoreada y evaluada periódicamente. Esto requiere establecer una estrategia específica para promoverla.

Aunque no existe una estrategia única, es posible estructurar una secuencia de acciones que puede ayudar a promover la participación. Para eso, inicialmente, es necesario definir:

- a) *¿Cuáles son los objetivos de la actividad?*
- b) *¿Quién participará activa o parcialmente?*
- c) *¿Qué metodología, herramientas o técnicas serán utilizados para obtener los resultados esperados y ampliar o fortalecer la participación?*
- d) *¿Qué resultados se espera obtener con la aplicación de las herramientas o técnicas?*

- e) *¿Cómo y dónde serán realizados los eventos o encuentros?*
- f) *¿Cuándo ocurrirá cada evento? (calendario compatible con la disponibilidad de los participantes)*
- g) *¿Cuándo y de qué forma se dará la retroalimentación de las actividades de participación, de forma que se identifique cómo y cuándo se debe contactar a los actores?*
- h) *¿Cómo se desarrollará la evaluación de la estrategia durante y después del proceso de participación, considerando tanto el proceso (las técnicas empleadas) como los resultados (la información que se obtiene del proceso)?*

La participación de los interesados en todas las etapas refuerza, entre otras: transparencia; consistencia, claridad de objetivos, integración de los actores, mayor probabilidad de éxito y sostenibilidad de los efectos.

2.6.2. Organizando el Proceso de Planificación

- a) Trabajo de *motivación, movilización y sensibilización*¹² de los actores sociales. Son actividades de estimulación, aclaración y aproximación de los actores que se involucrarán en el proceso de planificación. En esta fase es recomendable que se realice un proceso de divulgación para que la sociedad se mantenga informada sobre los propósitos y la marcha de los trabajos, creando un ambiente propicio para la participación y transformación del plan en un referencial colectivo. El hecho de ser una actividad típica de inicio de los trabajos, podrá ocurrir durante todo el proceso de planeamiento, siempre que sea necesario.
- b) Corroborar la existencia, aunque sea de formas embrionarias, de un método de organización o colegiado u otro tipo de instancia institucional formalizada en el territorio, que pueda responsabilizarse por la coordinación del proceso.

En caso de no existir alguna forma de representación institucional *a priori* en el territorio, se sugiere la creación de una *Comisión de Instalación de Acciones Territoriales*, basada en la experiencia del Ministerio de Desarrollo Agrario en Brasil, como un arreglo institucional inicial, con el objetivo de empezar el proceso Gestión Social del territorio. Sus atribuciones se concentran en el soporte político y técnico del proceso.

¹² Se entiende por sensibilización, un “proceso de fortalecimiento y la implicación directa y activa de los actores sociales con el fin de que hagan suyos los instrumentos de análisis, los procesos y las decisiones que determinarán su destino” (FREIRE, 1974).

Al Núcleo Directivo, conformado por la sociedad civil organizada y los agentes públicos presentes en el territorio, corresponderá la función de las decisiones políticas y estratégicas del desarrollo territorial y control social. Al Núcleo Técnico, conformado por equipos de técnicos multidisciplinarios presentes en el territorio, le corresponderá el soporte técnico en la formulación, monitoreo y evaluación del PDRS (Figura 10).

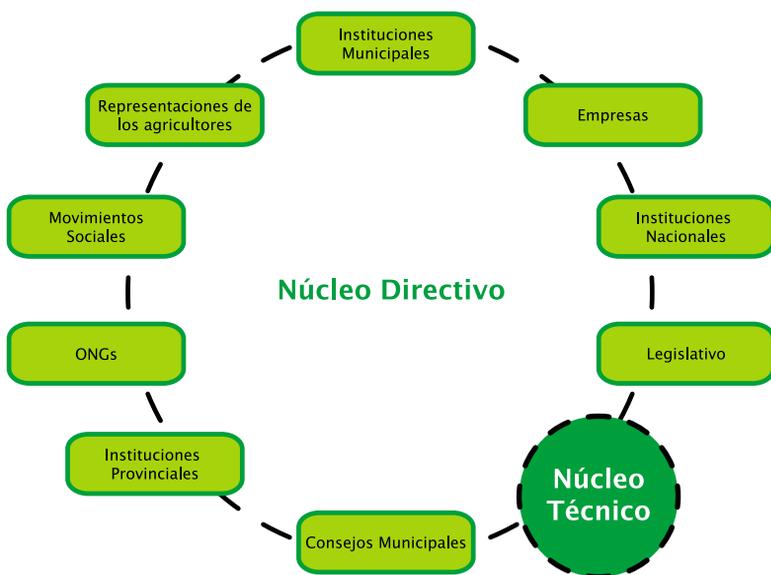


Figura 10 - Comisión de Instalación de Acciones Territoriales.

Por la experiencia en formulación de planes de desarrollo, sugerimos que en el Núcleo Técnico sea incluido un equipo multidisciplinar de técnicos especializados ad hoc para orientar la formulación del Plan, porque los técnicos locales no siempre disponen de tiempo y conocimientos suficientes para conducir el proceso de planificación.

- c) Definición de papeles de coordinación política y técnica. La constitución de un equipo responsable de la conducción de la formulación del plan es la primera actividad de la institucionalidad territorial.
- d) Capacitación inicial con el objetivo de nivelar conceptos y metodologías con el equipo responsable de la elaboración del plan.
- e) Desplazar equipos técnicos al terreno para promover el compromiso de participación y contactos locales con personas clave en las municipalidades y liderazgos comunitarios; formación de alianzas y la asistencia de eventuales colaboradores en el proceso de planificación. En ese trayecto, es importante que el equipo tenga una primera imagen y reflexión sobre el territorio, observando: i) la realidad socio-económica; ii) los condicionantes

ambientales; y iii) las potencialidades y limitaciones más significativas, así como algunas hipótesis alternativas de desarrollo.

f) Inicio de los trabajos de formulación del Plan.

2.6.3. Conociendo Críticamente la Realidad

El conocimiento crítico de la realidad hace parte del proceso de planificación participativa que permite aprehenderla, comprenderla y hacer un diagnóstico de ella a fin de formular propuestas para el futuro. No se trata de una acción temporal y estancada pero sí de un proceso en construcción. Se refiere a la preparación de las personas para el ejercicio de la ciudadanía y se configura como puerta de entrada para la construcción del futuro deseado.

- a) Levantamiento de datos secundarios, el equipo responsable de la formulación del PDRS deberá crear una base de datos de la principal información del territorio, tomando como referentes las cuatro dimensiones anteriormente citadas. A continuación, se sugieren algunas de las fuentes importantes para consulta: i) anuarios o censos estadísticos; ii) mapas y sistema de informaciones geográficas; iii) documentos con información ambiental; iv) estudios de organismos locales, nacionales e internacionales; v) Planes de gobiernos municipales y provinciales; y vi) otras publicaciones y estudios diversos sobre el territorio de interés.
- b) Complementación de las informaciones con consultas directas y levantamientos de datos primarios, por medio de metodologías participativas y adecuadas a cada tipo de información requerida, tales como: i) grupos focales; ii) entrevistas semi-estructuradas; iii) testimonios; iv) encuestas; entre otras.
- c) Sistematización de la información de forma a ordenarlas y establecer las relaciones horizontales y verticales entre ellas.
- d) Reflexión crítica sobre la realidad como un proceso permanente y que se sustenta en la información obtenida en etapas anteriores y en el conocimiento de los actores involucrados. En esta etapa es necesario despertar la conciencia crítica para interpretar la realidad. A partir de esa información, se identifica las debilidades y fortalezas y las relaciones causa-efecto en el contexto histórico.

2.6.4. Planeando el Futuro del Territorio

Se puede conceptuar el planeamiento como un método de ordenación de actividades con vistas a alcanzar los objetivos propuestos y, por tanto, alcanzar el futuro deseado. Su punto de origen son las reflexiones críticas sobre la realidad

y los problemas identificados en el territorio. Su propósito básico no es prever el futuro, sino examinar opciones futuras, analizar el abanico de elecciones, priorizar, optar por una de ellas, en el sentido de minimizar acciones incorrectas, adelantar y abastecer los medios y recursos necesarios en el diseño de buscar la reducción de incertidumbres y minimizar los riesgos.

El planeamiento no es un “puente” para el futuro. Eso equivaldría a decir que saldríamos de la realidad presente, y alcanzaríamos el futuro, solamente fundados en el presente, la “cabecera del puente”. El puente no tiene contacto con la tierra (la realidad). Planificar es construir un mapa. El mapa es la representación de un camino que facilita su trayecto por la realidad, que solamente se descubre al caminar, paso a paso, hasta el futuro deseado.

La planificación presupone la necesidad de un proceso decisorio que ocurrirá antes, durante y después de la elaboración e implementación del plan en el territorio. Este proceso de toma de decisiones debe contener, al mismo tiempo, los componentes individuales y colectivos así como la acción en estos dos niveles puede ser orientada de tal manera que garantice la confluencia de intereses diversos en el ambiente del territorio.

En esta fase del proceso se utilizan herramientas y técnicas apropiadas, tales como las presentadas en el Ítem 2.5, para asegurar el involucramiento efectivo y dialógico de los participantes y se establece el conjunto de aspiraciones y el sistema de preferencias. El ordenamiento y la sistematización del producto de este trabajo están presentados a continuación en el Ítem 3.2

3. FORMULACIÓN DEL PLAN

3.1. Construcción del Diagnóstico

Es un momento de fusión y síntesis del conocimiento crítico de la realidad, teniendo como base el conjunto de informaciones secundarias obtenidas del territorio, complementadas con consultas de campo, discutidas en un proceso dialógico entre técnicos

y actores sociales. Este proceso brinda contenido interpretativo a diversos fenómenos de la realidad y permite entender los problemas, sus causas y efectos, identificando las potencialidades y las limitaciones para el desarrollo del territorio.

Nadie puede planificar el futuro sin conocer y reflexionar sobre su realidad.

El diagnóstico busca registrar la información sobre la complejidad y la diversidad del territorio, considerando que esas sociedades están compuestas de categorías, grupos y clases sociales que se relacionan (agricultores familiares campesinos, asentados, colonos, estancieros, terratenientes, empresas, asalariados y diaristas, acampados, inquilinos y socios, intermediarios, agroindustrias, bancos, proveedores de insumos, comercio local, poder público, organizaciones de la sociedad civil, etc.). La acción de cada actor o agente está condicionada por la acción o reacción de otros, así como por su entorno ambiental, social, político y económico.

En el proceso de formulación del diagnóstico, las potencialidades y limitaciones del territorio son estructuradas a partir del análisis de la información, así como las posibles alternativas a fin de organizar la propuesta de desarrollo. Para analizar los datos e informaciones se sugiere:

- a) Ordenar y clasificar la información por las dimensiones y categorías temáticas.
- b) Construir un primer documento básico de la sistematización.
- c) Propiciar momentos colectivos de reflexión para establecer relaciones entre eventos y categorías.
 - *Interpretar.*
 - *Relacionar o comparar con teorías, otros planes, etc.*
 - *Verificar las necesidades de una nueva o mejor información*

- d) Reconstruir el documento básico.
- e) Elaborar documentos *ad-hoc* para la socialización en diversos públicos a partir del documento general.

En ciertas ocasiones la información puede no estar disponible para posibilitar la caracterización de la realidad. No obstante, es importante realizar esfuerzos para consolidar la mejor base de datos posible, de manera que los actores sociales, técnicos y representantes del Estado, tengan un dominio sólido de la realidad y que sus propuestas sean coherentes y confiables.

A continuación, se presenta una sugerencia de los contenidos que podrán ser incorporados en la redacción del diagnóstico.

3.1.1. Caracterización del Territorio

Relatar cómo se dio el proceso de reconocimiento o identificación del territorio.

Descripción y presentación del territorio (incluye mapas de localización del territorio) con los respectivos municipios, distritos o comunidades y la localización de los puntos geográficos importantes, tales como: ríos, lagos, rutas y carreteras vecinales, unidades de conservación ambiental, principales cuencas hidrográficas, asentamientos humanos, reservas indígenas, entre otros.

3.1.2. Procesos Históricos de Formación del Territorio

Aspectos fundamentales de la evolución histórica bajo la perspectiva social, económica, política y cultural de formación del territorio. La evolución de las relaciones sociales y de las relaciones de poder. Cómo evolucionaron los regímenes de tenencia y de acceso a la tierra.

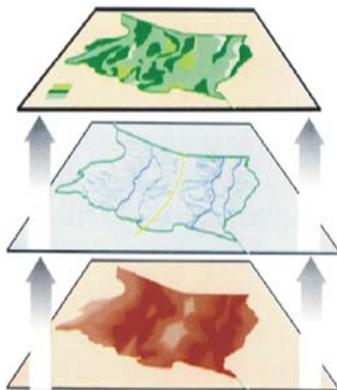
Esas informaciones facilitarán el entendimiento de las relaciones sociales actuales y sus implicaciones en el proceso de formación de la identidad del territorio.

Se sugiere el uso de la técnica “Línea de tiempo” para observar la evolución del territorio, la entrada de nuevos recursos, los focos históricos importantes, los puntos de inflexión y sus causas.

3.1.3. Características Geoambientales

Antes de presentar los contenidos de cada una de las categorías relativas a las características geoambientales, se resalta la importancia del uso

de **Mapas Temáticos**¹³ como herramienta auxiliar en el proceso de interpretación y análisis de la realidad del territorio¹⁴.



- a) **Clima:** descripción y análisis con base en series históricas, de los datos de la precipitación pluviométrica, temperaturas (mínima, mediana y máxima) y balance hídrico. Identificación de las potencialidades y limitaciones, considerando que esas informaciones son importantes para la formulación de los proyectos productivos agrícolas.
- b) **Suelos:** la cartografía y caracterización de la edafología y clases de uso de los suelos predominantes, la erosionabilidad, el grado de degradación debido a la acción del hombre y el riesgo de desertificación. Descripción del relieve predominante por sub-área y el tipo (plano, suave ondulado, ondulado, montañoso, etc.). Identificación de las potencialidades y limitaciones, considerando que esas informaciones son imprescindibles para la formulación de los proyectos productivos agrícolas y propuestas de recuperación y conservación de los suelos.
- c) **Flora y Fauna predominantes:** presentación de la cobertura vegetal predominante, teniendo como referencia la clasificación más usual en el país. Indicación de las áreas ocupadas por las diferentes formaciones, caracterizando y cuantificando áreas de reforestación y el grado de deterioro debido a la acción del hombre. Identificación de las especies de animales más recurrentes y el riesgo de extinción.
- d) **Recursos Hídricos:** la cartografía y descripción de las aguas superficiales, de las cuencas y micro-cuencas hidrográficas, disponibilidad y calidad de las aguas superficiales y subterráneas y su vulnerabilidad a la contaminación. El uso actual, limitaciones y potencialidades (consumo humano y animal, riego, piscicultura, etc.).
- e) **Recursos Minerales:** descripción de las unidades geomorfológicas predominantes, con énfasis en el hallazgo de recursos minerales con potencial para explotación económica y su uso actual en el territorio. Relato de experiencias de explotación de los recursos minerales (pedreras, alfarería, cerámicas, etc.).

¹³ Son un tipo de mapa que usa una determinada variedad de estilos gráficos (colores y trazos/dibujos) para presentar gráficamente datos pertinentes al mapa. Son utilizados para representar diferentes aspectos de la vida: económica, social, ambiental, histórica, etc de una determinada región. Se recomienda siempre la sobreposición de mapas para comparar los distintos temas.

¹⁴ Más informaciones sobre el uso de mapas temáticos, ver SEPÚLVEDA S. (2008b).

f) **Pasivo Ambiental:** descripción de los problemas identificados por observación o por las instituciones ambientales, población y técnicos locales y análisis de las causas más significativas para sostener la definición de acciones adecuadas para resolverlos.

Describir el pasivo ambiental proveniente: i) de la organización territorial (ocupación humana, áreas colectivas o comunitarias, sistemas de captación y distribución de agua, etc.); ii) de la construcción de infraestructura (barrajes, azudes, carreteras, energía, corrales, agroindustrias etc); y iii) de los sistemas productivos y del uso y manejo de los recursos naturales (pastos, agriculturas y extractivos en áreas con restricciones legales, manejo inadecuado del suelo, uso de defensivos químicos, exploración forestal, conflictos por el uso de los recursos hídricos, etc.).

3.1.4. Demografía

Caracterización y análisis de la distribución y evolución de la población (tasas de crecimiento) en los últimos años. Datos actuales de las poblaciones rurales y urbanas, por edad, género y totales. Es importante la estratificación por rango etario que pueda permitir un análisis comparado de los grupos etarios de educación (población en edad escolar), jóvenes, ancianos y de salud (vacunación de niños, natalidad, mortalidad, etc.).

Población Económicamente Activa (ocupada y desocupada). Densidad demográfica. Tasa de urbanización. Caracterización y análisis de las informaciones cualitativas sobre los flujos migratorios en el territorio.

Análisis de la información relacionada con los Índices del Desarrollo Humano y sus principales componentes (ingreso, longevidad y educación). Referenciación de los estudios de otras regiones y del país.

3.1.5. Organización Social

Descripción y análisis de las formas representativas de organizaciones sociales formales e informales de la población en el territorio: consejos, gremios, cooperativas, comisiones o comités formalizados, las organizaciones asociativas existentes; asociación de mujeres y de jóvenes; las formas de organización vinculadas a procesos productivos y de comercialización, abastecimiento y transformación. La participación de las mujeres y jóvenes en los procesos decisorios.

Adicionalmente, es importante percibir el nivel real de participación de esas organizaciones y de los movimientos sociales en la toma de decisiones en el territorio y sus relaciones con los distintos niveles de gobiernos.

3.1.6. Estructura Agraria

Análisis de los aspectos relativos al número de establecimientos rurales por rango de área; el uso actual de la tierra y el grado de concentración (*Índice de Gini*). La participación de la agricultura familiar campesina en el conjunto de los establecimientos rurales. Los asentamientos humanos (colonización o reforma agraria) y su situación actual en términos de calidad de vida. Identificación de campamentos de trabajadores sin tierra. Relato de ocurrencia de conflictos por tierra en la región.

3.1.7. Aspectos Económicos

- a) **Producción Agrícola:** análisis de la producción agrícola: área plantada, producción, rendimiento y valor bruto de la producción de los productos principales. Evolución del área plantada de los principales cultivos en los últimos 10 años y sus impactos.
- b) **Producción Pecuaria:** Eficacia del rebaño, por especie animal, producción de carne, producción de leche (animales ordeñados y rendimiento), producción de huevos, de miel y otros productos de importancia económica en el territorio. Evolución del área con pasturas plantadas en los últimos 10 años y sus impactos.
- c) **Extractivismo:** descripción y análisis de las actividades extractivas de importancia desde el punto de vista socio-económico (madera, leña, carbón, látex, frutas, almendras, entre otros, etc.) Identificar el potencial, las limitaciones y los impactos ambientales.
- d) **Producción Pesquera:** número de productores, producción anual, por especie o grupos de especies. Potencialidades y limitaciones.
- e) **Procesamiento de la producción:** descripción y análisis de las actividades de procesamiento o transformación de la producción de importancia económica (agregación de valor). Análisis del grado de verticalización de la producción, generación de ingresos y empleo. Caracterización y análisis de estructuras ociosas. Identificación del origen de materias primas y el destino de la producción. Precisión de las potencialidades y limitaciones más destacadas.
- f) **Actividades no-agrícolas:** descripción y análisis de las actividades no-agrícolas de importancia económica y social, tales como: artesanía, cerámica, carpintería, serrería, turismo, servicios ambientales, minería etc. que contribuyen al incremento de ingresos y a la generación de empleo. Identificación del potencial y las limitaciones y sus impactos ambientales.

g) **Comercialización y Abastecimiento**⁵⁵: análisis de los procesos y formas de organización de la comercialización (individual o colectiva), los canales y flujos de los productos principales, márgenes y costos de comercialización, los principales polos y agentes comerciales vinculados a la producción de cada territorio.

El grado de vinculación de la producción con el mercado, porcentaje de la producción destinada al autoconsumo (consumo de las familias, semillas y alimento animal) y los precios recibidos por los productores.

Identificación de Arreglos Productivos Locales⁵⁶, en el territorio o el entorno, que inducen a la formación de grupos con intereses económicos compartidos y asociados alrededor de un rubro, tema o área productiva, espacialmente unidos por prácticas comunes y complementarias.

Caracterización y análisis de las formas exitosas de organización de las familias para abastecimiento de implementos o insumos de la producción.

h) **Sistemas Típicos de Producción**: herramienta del DSA⁵⁷ muy útil para la planificación de la producción rural en un territorio. Esta forma de análisis permite la caracterización de las combinaciones típicas o **más frecuentes** de producción vegetal y animal, actividades no agrícolas y de transformación en el territorio, tales como el ejemplo ilustrativo en el Cuadro 2.

Cuadro 2 - Ejemplo de Sistemas Típicos de Producción en un territorio

STP I	<p>Combinación de Actividades: maíz (2 ha), frijoles (0,7 ha), arroz (1 ha), yuca (0,6 ha), caña (0,3 ha), pastaje (2 ha - con 4 vacas) + productos de subsistencia. Área promedia utilizada: 7 ha + subsistencia. Ingreso promedio: U\$ 208 /mes. N.º Familias: 170</p>
STP II	<p>Combinación de Actividades: maíz (2 ha), frijoles (1 ha), arroz (0,7 ha), yuca (1 ha), caña (0,5 ha), pastaje (5,5 ha - con 5 vacas) + productos de subsistencia. Área promedia utilizada: 10 ha + subsistencia. Ingreso promedio: U\$ 248 /mes. N.º Familias: 120</p>

i) **Ocupación de la Mano de obra y Relaciones de Trabajo**: calendario y balance de la mano de obra actual durante el año; habilidades, ocupación actual, por género y rango etario. Relaciones y formas de organización del trabajo. Identificación de las fortalezas y debilidades.

⁵⁵ En este tópico es importante resaltar que la agricultura familiar no puede ser considerada aisladamente, ni para el análisis, ni para la formulación de propuesta de alternativas, cuyas soluciones, muchas veces, responden a un determinado elemento de una cadena productiva, sin separar estrictamente la agricultura familiar de otras categorías de productores o formas de organización de la producción presentes en un territorio. (CERDAN, 2000)

⁵⁶ Arreglos Productivos Locales, se caracterizan por tener un número significativo de iniciativas y de individuos que actúan en torno a una actividad productiva predominante, en un determinado territorio, que comparten formas percibidas de cooperación y algún mecanismo de gobernación pudiendo incluir pequeñas, medias y grandes empresas.

⁵⁷ Ver Ítem 2.5

3.1.8. Servicios de Apoyo a la Producción

- a) **Asistencia Técnica y Capacitación:** análisis (calidad, frecuencia y resultados) de los servicios de asistencia técnica y extensión rural a los productores. Registro y análisis de las entidades públicas y privadas que prestan servicios de asistencia técnica y extensión rural en el territorio. Identificación de las buenas prácticas y las debilidades.

Análisis (tipos, calidad y resultados) de los programas de capacitación: cursos ofrecidos, grado de coherencia de los contenidos con base productiva y social; los proyectos en marcha y el grado de participación de la población en la selección de temas de capacitación. Identificación de los patrocinadores más activos en el territorio.

- b) **Crédito:** análisis de los datos cuantitativos de los diversos tipos de créditos ofrecidos o recibidos por productores rurales. Descripción de la red de agencias bancarias y cooperativas de crédito y el nivel de acceso de productores rurales. El volumen aplicado y la demanda. Capacidad de endeudamiento y grado de incumplimiento.

3.1.9. Servicios Sociales

- a) **Educación:** análisis del grado de instrucción de la población en edad escolar en el medio rural, por edad, tasas de evasión y repetición por año, nivel de escolaridad; número de analfabetos; disponibilidad y calidad de la merienda y transporte escolar; disponibilidad y cualificación de los profesores; orientación pedagógica y el nivel de adecuación de los currículos a la realidad local.

Identificación de las experiencias con escuelas polo y de pedagogía de alternancia. Educación superior o cursos profesionales que hay en el territorio o en el entorno. Descripción de las experiencias diferenciadas y buena práctica de la educación formal o informal dentro del territorio.

- b) **Salud y Saneamiento:** identificación de las principales enfermedades y las causas principales de mortalidad de adultos y niños; índice de mortalidad infantil; campañas de vacunación; acceso a los servicios de salud pública y el grado de atención médico-odontológica en el medio rural.

Condiciones sanitarias de acceso y calidad del agua de consumo humano, existencia de alcantarillado y destino de la basura.

Nivel de seguridad alimentaria y nutricional, hábitos alimentarios y las condiciones de acceso a alimentos básicos de calidad, en cantidad suficiente y de modo permanente.

Condiciones predominantes de las viviendas: material utilizado, piso, coberturas, tamaño, disponibilidad de baños, hábitos de higiene, etc.

3.1.10. Infraestructura Social y Productiva

Cuantificación y calificación de la infraestructura social y productiva, pública o privada, de uso colectivo, presentes en el territorio, tales como: carreteras, red de energía, vivienda, saneamiento básico, escuelas y guarderías infantiles, hospitales o centros de salud, comunicación, agroindustria, estructuras de acopio y mercados de productos, espacio cultural y de recreación, entre otros.

3.1.11. Manifestaciones Culturales

Identificación y análisis de las principales manifestaciones culturales folclóricas, gastronómicas, religiosas y musicales; fechas importantes y prácticas frecuentes de recreación para adultos, jóvenes y niños.

3.1.12. Aspectos Político-Institucionales

Descripción y análisis de las instituciones y entidades que, directa o indirectamente, están involucradas en actividades cotidianas del territorio; programas y proyectos gubernamentales y de entidades privadas (ONGs, cooperativas, sindicatos, gremios, movimientos políticos y religiosos, organizaciones empresariales, entre otros) que actúan en el territorio. Identificación de los beneficios otorgados, de manera que se puedan detectar las fortalezas y debilidades para la formación de alianzas.

Recomendaciones Generales para la Formulación del Diagnóstico

- *No siempre habrá disponibilidad de informaciones secundarias relativas al territorio identificado, visto que la delimitación del territorio puede no coincidir con la división geopolítica oficial. En ese caso, se recomienda buscar las informaciones por medio de encuestas muestrales o hacer un análisis por extrapolación de la región donde está inserto el territorio u otra más próxima.*
- *Si la información está disponible, se sugiere realizar un análisis comparativo de los datos secundarios con otras regiones próximas, de manera que se puedan estimar sus niveles relativos de desarrollo del territorio.*
- *El trabajo con datos estadísticos es fortalecido si se basa en series de tiempo, ya que éstas posibilitan el análisis de tendencias. Por ejemplo: la evolución de la población en determinadas regiones contribuirá a la identificación de su dinámica; de la misma manera que el análisis de la evolución de áreas plantadas con determinados cultivos podría ser un indicativo de necesidades futuras y opciones complementarias para dichas actividades.*
- *Los datos de población, estratificados por edad y género, deben ser cruzados con información sobre disponibilidad de mano de obra, educación y salud, visto que posibilitan verificar el nivel de atención de dichos servicios sobre cada categoría de la población. Igualmente, es fundamental comparar los movimientos migratorios, número y frecuencia de jóvenes, mujeres y ancianos.*
- *Las informaciones sobre los recursos naturales deben incorporar los contenidos necesarios para servir de fundamento técnico a los proyectos específicos. Por ejemplo: un proyecto de riego exige un conjunto de información sobre clima, suelos y recursos hídricos, entre otros.*
- *No se puede desconsiderar la interrelación rural--urbano, tales como: servicios públicos, agentes financieros y comerciales, transportadores, agroindustrias, etc.*
- *La polarización de grupos políticos o intereses políticos contradictorios, pueden desvirtuar informaciones fundamentales y perjudicar el proceso analítico; atentar contra los juegos políticos locales.*
- *Buscar siempre la identificación de las buenas prácticas del manejo sostenible de recursos naturales en el territorio para una posible replicación.*
- *La información sobre el funcionamiento de organizaciones sociales puede alimentar el análisis de experiencias colectivas en el proceso de desarrollo y señalar caminos para la gestión de emprendimientos colectivos.*
- *Rural no es sinónimo de agrícola. Por eso, es importante estar atento para identificar las buenas prácticas alternativas y no-agrícolas de generación de ingresos y empleos familiar.*
- *El análisis de las causas de éxito o de fracaso de proyectos colectivos anteriores es una información importante, sea para multiplicar experiencias, sea para evitar los mismos errores.*

3.2. Construcción de las Propuestas para el Desarrollo

Esta fase de la formulación del plan se propone organizar los sistemas de preferencias o las decisiones del futuro a partir de las **dimensiones** del desarrollo sostenible en **ejes estratégicos** o aglutinadores que conformaran las **directrices** que irán a nortear el proceso del desarrollo integral y sostenible del territorio. Desde ahí, se define el objetivo general que se quiere alcanzar y los principales resultados esperados con la ejecución del plan en un horizonte temporal definido.

Insensatez es hacer las cosas del mismo modo y esperar conseguir resultados diferentes.

De esta manera se forma un conjunto articulado de directrices y prioridades convergentes para el desarrollo territorial sostenible. Se les da prioridad, en cada eje, a aquellas acciones que tengan relación directa con las **dimensiones del desarrollo sostenible**, que serán materializadas en resultados como: la generación de empleo, la eficiencia económica, la reducción de la pobreza, la calidad de vida, perfeccionamiento de las relaciones político-institucionales y la conservación ambiental.

En algunas circunstancias, la estrategia puede tener ejes que articulan actividades y proyectos regionales (el entorno territorial); por lo tanto, es necesario diagnosticar los obstáculos regionales de orden social, ambiental, productivo o de infraestructura, que estén limitando el potencial de expansión de actividades territoriales. Según esto, son intervenciones verticales, centradas en los territorios, establecidas para alcanzar economías de escala por medio de inversiones selectivas.

Desde los ejes estratégicos serán definidas las estrategias en forma de **líneas de acción**,¹⁹ y en la secuencia, la definición de los **proyectos** que compondrán los segmentos programáticos y operacionales del plan. Ver ejemplo y diagrama ilustrativo en la Figura 11.

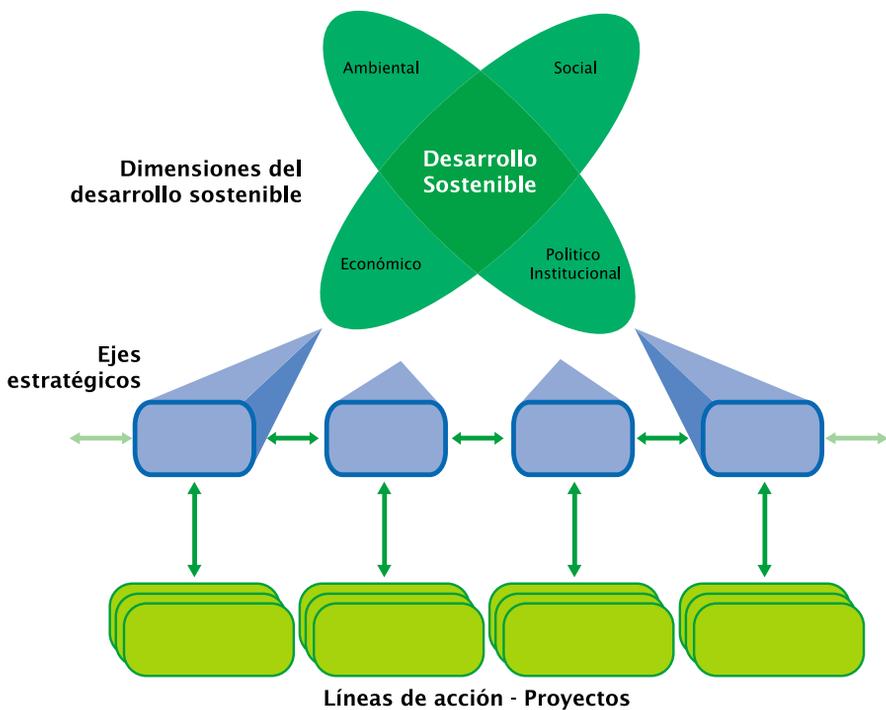


Figura 11 - Diagrama ilustrativo de las dimensiones, ejes estratégicos y líneas de acción.

A continuación, se presenta un ejemplo práctico que facilita el entendimiento de la estructuración de las propuestas en el plan.

DIMENSIÓN: Ambiental

Eje Aglutinador: *Conservación y Uso Racional de los Recursos Naturales*

Líneas de Acción:

a) *Recuperación de las áreas de conservación y reservas legales.*

Proyectos:

- *Implantación de viveros de mudas y reforestación por medio de Sistemas Agroforestales.*

⁹⁹ La definición de las Líneas de Acción es una forma didáctica de disgregación de las directrices (ejes estratégicos) permitiendo una ponderación crítica sobre las potencialidades y limitaciones de las acciones (confrontación del futuro deseado versus futuro posible).

- *Recuperación de fuentes, manantiales y acuíferos.*
 - *Capacitación y educación ambiental.*
 - *Otros.*
- b) *Manejo sostenible de los recursos suelo y agua, con especial atención al uso de agrotóxicos.*
- c) *Fortalecimiento de las estructuras, de la capacidad de gestión y monitoreo de los recursos naturales.*
- d) *Saneamiento y control ambiental de conglomerados poblacionales rurales.*
- e) *Otros.*

DIMENSIÓN: Económica

Eje Aglutinador I: *Diversificación, modernización y ampliación de la producción agropecuaria*

Líneas de Acción:

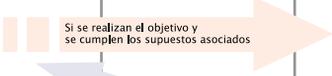
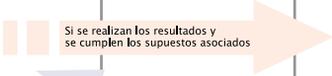
- a) *Diversificación de la producción agropecuaria con énfasis en la agricultura irrigada.*

Proyectos:

- *Implantación de 500 ha de citricultura por sistema de goteo en la comunidad Cerro Corá.*
 - *Infraestructura de apoyo a la comercialización de la producción de hortalizas.*
 - *Otros.*
- b) *Implantación de un complejo agroindustrial, basado en el sistema de integración vertical con la producción de aves.*
- c) *Otros.*

Eje Aglutinador II: *Reordenamiento y ampliación de la infraestructura, servicios y capacidad turística en el territorio;*

Otra forma de organizar y sistematizar el sistema de preferencias para el desarrollo sostenible es con el uso de la Matriz de Marco Lógico, que permitirá identificar los principales elementos para la planificación: objetivo general y objetivos específicos, los resultados y actividades. A partir de estos últimos, se definen los proyectos. Ver Cuadros 4 y 5.

Descripción del proyecto	Indicadores de desempeño	Medios de verificación de los indicadores	Supuestos (factores externos)
Objetivo general			
Objetivo específico			
Resultados	 		
Actividades	 		

Cuadro 4 -Estructura y lógica de la Matriz de Marco Lógico²⁰.

²⁰ Compilado de MEDINA (2009)

Descripción del proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Supuestos (factores externos)
Objetivo general Reducir la incidencia de la pobreza en Ticarembó			
Objetivo específico Mejorar los ingresos de los pequeños productores participantes en el proyecto, derivados de la venta de productos agrícolas			
Resultados			
R.1. Producción de mayor diversidad y volumen y mejor calidad colocada (físicamente) en mercados			
R.2. Extendida la disponibilidad de agua en el ciclo del cultivo			
R.3. Implementados sistemas de producción tecnificados en la producción de maíz y frijol y dos o tres hortalizas			
Actividades			
A.1.1. Realizar ferias en poblaciones cercanas para vender los productos de los pequeños agricultores			
A.1.1. Ayudara a mejorar carreteras secundarias para transportar productos a los mercados			
A.2.1. Construir sistema de riego y tanques para almacenar agua en el período intermedio de sequía			
A.2.2. Capacitar a los pequeños productores en el manejo del sistema de riego y en la conservación de agua para la agricultura			
A.3.1. Proveer asistencia técnica para diversificar la producción, mejorar su calidad y aplicar sistemas más tecnificados			
A.3.2. Proveer insumos y equipo básico para la producción tecnificada			

Cuadro 5 - Ejemplo de Matriz de Marco Lógico²¹.

²¹ Compilado de MEDINA (2009)

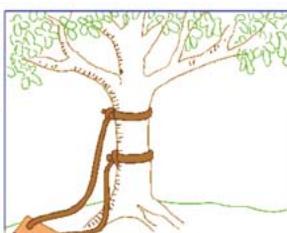
El chiste del "Proyecto Columpio"



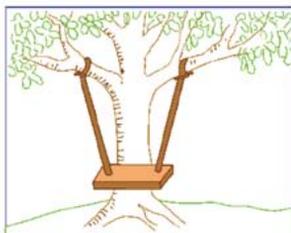
Como fue propuesto el proyecto



Como fue especificado



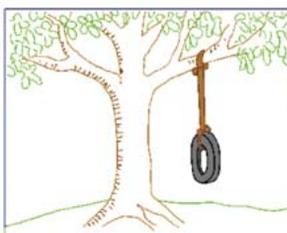
Como fue diseñado



Asi fue programado



Asi quedo instalado



Lo que pidio el usuario

4. FORMULACIÓN DE PROYECTOS

Uno de los principales problemas verificados en la formulación de los planes de desarrollo es que comúnmente se profundiza el análisis de la realidad o el diagnóstico y poco se detallan las propuestas de intervención sobre la realidad para el desarrollo, quedando casi siempre en nivel de las líneas de acción o de los resultados esperados.

Para que el plan sea un instrumento efectivo de gestión social, posibilite negociaciones para tornar efectiva las acciones de transformación de la realidad y facilite la integración de políticas públicas en el territorio, es necesaria la formulación de los proyectos.

El proyecto es definido como una herramienta o instrumento de negociación que contempla un conjunto de actividades para alcanzar los objetivos específicos planteados en el plan en forma de directrices y líneas de acción, en un horizonte de tiempo determinado.

4.1. Ciclo de Vida de los Proyectos

En el ciclo de vida de un proyecto, se pueden verificar dos estados sucesivos: pre- inversión, e inversión. A su vez, en cada uno de estos estados, es posible encontrar las siguientes etapas:

Estado	Etapas
Pre-inversión	<ul style="list-style-type: none">· Análisis de coherencia· Perfil de proyecto· Pre- factibilidad· Factibilidad
Inversión	<ul style="list-style-type: none">· Estudios definitivos o ejecutivos· Negociación· Ejecución

4.1.1. Pre- inversión

Es el estado que permite, mediante la elaboración de estudios, demostrar las viabilidades técnicas, económico-financieras, institucionales, sociales y ambientales del proyecto. En la etapa de preparación de un proyecto, o etapa de análisis de pre- inversión, se deben realizar estudios de mercado, aspectos técnicos, ge-

renciales y la viabilidad financiera. Conviene abordarlos sucesivamente en orden, determinados por la cantidad y la calidad de la información disponible, por la profundidad del análisis realizado, y por el grado de confianza de los estudios mencionados.

Fases en la etapa de pre- inversión:

a) *Análisis de coherencia y priorización del proyecto.*

Una vez definidos los temas de los proyectos, es el momento de decidir las prioridades para la formulación. En el ámbito del desarrollo rural sostenible, una forma didáctica de clasificar los proyectos es considerar tres categorías²² que definen los objetivos diferenciados de las prioridades y de la aplicación de las inversiones:

a) Proyectos estructurantes se focalizan en la implantación o ampliación de infraestructura social, económica y ambiental y, en particular, en proyectos de formación de capacidades sobre desarrollo sostenible, de manera que posibilite la creación de condiciones favorables para viabilizar los proyectos.

b) Proyectos productivos tienen como objetivos apoyar diversos componentes de los sistemas de producción, así como la entrega de servicios en cualquier sector o ramo de actividad productiva que mejore los ingresos, aumente el empleo y contribuya a perfeccionar la competitividad territorial.

c) Proyectos sociales son definidos como aquellos de carácter redistributivo y/o compensatorios, cuyos objetivos buscan superar la situación de los pasivos sociales en las áreas de: organización social, salud, saneamiento, seguridad alimentaria, vivienda, entre otros.

Una forma para auxiliar en la definición de las prioridades es distinguir los problemas **Importantes** que están en la raíz de la problemática general, de la **Urgente** situación de necesidad inmediata.

Lo ideal es trabajar preferentemente con el enfoque estratégico, o sea, adentro de aquello que es muy importante, pero no necesariamente urgente, en un horizonte temporal de largo plazo, que tenga como objetivo la mejoría de los indicadores sociales, productivos y ambientales, además de la mayor disponibilidad

La planificación centrada en lo estratégico se orienta en el sentido que se pueda contraponer la inclinación de privilegiar los problemas y las carencias inmediatas para concentrarse en aspectos que puedan determinar a sustentabilidad del desarrollo.
(BUARQUE, 2002)

²² SEPÚLVEDA (2005).

de una red de infraestructura adecuada al servicio de las demandas de la sociedad civil de forma sostenible. A continuación, priorizar los problemas muy importantes y muy urgentes. Solo en último caso, las acciones son consideradas poco importantes y poco urgentes. (Figura 12²³).



Figura 12 - Los trade offs entre temas importantes y urgentes.

En efecto, en innumerables ocasiones, la solución de problemas urgentes puede resolver trabas relacionadas con los pasivos sociales, productivos y ambientales y al mismo tiempo, viabilizar o complementar propuestas para resolver problemas de orden estructural de mayor plazo de madurez. Adicionalmente, es estratégico fortalecer la red de infraestructura social y productiva.

Durante el proceso de discusión con los beneficiarios directos de los proyectos, es necesario que se mantengan los principios de la planificación participativa, de tal forma que se pueda construir propuestas, frutos de reflexiones conjuntas de los técnicos y de los actores involucrados y, de este modo, anticipar las fortalezas para el suceso y las debilidades que puedan ser obstáculos en la ejecución.

b) Estudio del nivel de perfil.

Esta fase corresponde al análisis de coherencia, donde se estudian todos los antecedentes, las debilidades y fortalezas que permitan formar juicio respecto a la conveniencia y factibilidad técnica y económica de llevar a cabo la idea del proyecto.

²³ Gráfico adaptado de BUARQUE (2002).

Para auxiliar este proceso de discusión y dar coherencia a los contenidos técnicos de los proyectos, se presenta a continuación, como sugerencia, una Matriz de Formulación Participativa de Proyectos, Cuadro 6.

La lógica de la matriz es reflexionar sobre las columnas “Debilidades” y “Fortalezas” del proyecto propuesto, así como las informaciones necesarias, pero aún no disponibles, en la columna “Lo que todavía necesitamos conocer”, para que sea posible su adecuada formulación. A continuación, los contenidos de la columna *Debilidades* son definidores de las *Actividades/Metas/Estrategias* del proyecto.

En el ejemplo presentado en Cuadro 6, de un proyecto de “Fomento a la pecuaria de leche en las comunidades Zabele y Río Negro”, las *Debilidades* identificadas en la discusión serán los insumos para definir las *Actividades/Metas/Estrategias* del proyecto.

Vale observar que la debilidad: “carreteras mal conservadas para el transporte de leche”, hace parte de otra línea de acción, y, por su importancia y complejidad, deberá ser discutida en otra matriz como un proyecto específico.

De la misma forma, *Actividades/Metas/Estrategias*, dependiendo de la complejidad, puede ser discutida en una matriz distinta como un proyecto específico. Así, la matriz también permite que los nuevos proyectos sean identificados como desdoblamientos de la discusión del proyecto original.

CUADRO 6 – Ejemplo de Construcción de una Matriz de Formulación Participativa del Perfil de Proyectos.

Proyecto	Fortalezas	Debilidades	Lo que todavía Necesitamos conocer(*)	Actividades/metad/ Estrategias
Fomento a la pecuaria de leche en las comunidades Zabele y Río Negro.	<ul style="list-style-type: none"> · Práctica en la actividad. · Pasto de buena calidad. · La mayoría de los productores posee ganado lechero. 	<ul style="list-style-type: none"> · Manejo Inadecuado. · Falta de corrales adecuados. · Animales de baja calidad genética. · Estructura de resfriamiento. · Asistencia técnica. · Carreteras mal conservadas para el transporte de leche. 	<ul style="list-style-type: none"> · Capacidad de soporte de los pastos. · Número promedio de matrices/familia y total. · Demanda del mercado local/territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación en manejo de bovinos de leche. · Construcción de corrales en las unidades productivas. · Adquisición de 5 matrices y 1 reproductor por unidad familiar. · Adquisición de una unidad colectiva de resfriamiento de leche.
Recuperación de las carreteras en la región lechera del territorio				

(*) Informaciones no disponibles en el diagnóstico, pero que son pre-requisitos para el diseño y la viabilidad del proyecto.

c) *Estudio de pre- factibilidad.*

Se entiende como una etapa de descarte de alternativas de “solución” y culmina con la selección de una alternativa viable desde los puntos de vista técnicos, económicos y políticos. Considera, además, criterios sociales, ambientales, institucionales, etc., que en casos concretos pueden ser factores determinantes de la viabilidad de la alternativa escogida.

En la elaboración del estudio de pre- factibilidad deben analizarse en detalle los aspectos identificados en la etapa de perfil, especialmente los que inciden en la factibilidad y rentabilidad del proyecto. Entre estos aspectos, sobresalen el mercado, la tecnología (o procesos), el tamaño, la localización y el momento de iniciar la etapa de inversión, las condiciones de orden institucional y legal.

d) *Estudio de factibilidad.*

Esta etapa se entiende como un análisis más profundo de la alternativa viable determinada en la etapa anterior, sin dejar de estudiar aquellas alternativas que puedan mejorar el proyecto, desde el punto de vista de los objetivos fijados previamente.

El estudio de factibilidad representa la etapa final en el proceso de aproximaciones sucesivas que caracterizan el proceso de pre inversión. Sobre la base de las recomendaciones hechas en el informe de pre-factibilidad, se deben precisar los aspectos técnicos del proyecto, tales como localización, tamaño, tecnología, calendario de ejecución y fecha de puesta en servicio.

Tiene por finalidad optimizar los aspectos relacionados con la obra física, el programa, desembolsos de inversión, estudios de carácter financiero, análisis de riesgo, la organización que debe ejecutar el proyecto y la organización para su operación.

4.1.2. Inversión

Esta etapa de un proyecto se inicia con los estudios definitivos y termina con la puesta en marcha. Sus fases son:

a) Estudios Ejecutivos: son los estudios técnicos detallados para la ejecución de las acciones propuestas. Generalmente se refiere a estudios de diseño de ingeniería que se concretan; por ejemplo, en los planes de riego, estructuras, carreteras, instalaciones eléctricas, instalaciones hídricas o sanitarias, etc. Son documentos elaborados por profesionales especializados requeridos para otorgar la licencia de construcción.

Dichos estudios se realizan después de la fase de pre-inversión en razón de su elevado costo, ya que podrían resultar inservibles en caso de que el estudio salga

factible; además, deben estar bastante actualizados al momento de ser ejecutados. La etapa de estudios definitivos no solo incluye aspectos técnicos del proyecto, sino también actividades financieras, jurídicas y administrativas.

b) Negociación: Se refiere al conjunto de acciones, trámites y demás actividades destinadas a la obtención de los fondos necesarios para financiar la inversión, en forma o proporción definida en el estudio de pre-inversión correspondiente.

c) Ejecución: Comprende el conjunto de actividades para la implementación del proyecto tales como la compra del terreno, la construcción física, compra y colocación de maquinarias, equipos e instalaciones varias, la contratación del personal, etc.

4.2. Redacción del Proyecto

La redacción de los proyectos debe estar orientada a fin de tener un contenido mínimo requerido para acceder a distintas fuentes públicas y privadas de financiamiento, de esta forma se facilita la negociación, el cumplimiento de las exigencias y formatos requeridos. Los proyectos, además de estar integrados a las directrices y estrategias más amplias del desarrollo del territorio, deben tener viabilidad técnica, económica, gerencial y ambiental. Cabe resaltar también la necesidad de que cuenten siempre con componentes de formación de capacidades, para maximizar la probabilidad de alcanzar mayores éxitos. A continuación, se indican unas preguntas orientadoras y un guión con algunas sugerencias para la formulación de proyectos.

Cuadro 7: Preguntas orientadoras para la formulación de los proyectos.

¿QUÉ?	quiere hacerse	<i>Descripción del proyecto.</i>
¿POR QUÉ?	quiere hacerse	<i>Fundamentación o justificación, razón de ser y origen del proyecto.</i>
¿PARA QUÉ?	quiere hacerse	<i>Objetivos, propósitos.</i>
¿A QUIÉNES?	va dirigido	<i>Destinatarios o beneficiarios.</i>
¿DÓNDE?	quiere hacerse	<i>Localización física (ubicación en el espacio).</i>
¿CUÁNTO?	quiere hacerse	<i>Metas.</i>
¿CÓMO?	se hará	<i>Actividades y tareas. Métodos y técnicas.</i>
¿CUÁNDO?	se hará	<i>Cronograma.</i>
¿QUIÉNES?	lo harán	<i>Recursos humanos y gestión.</i>
¿CON QUÉ?	lo harán se costeará	<i>Recursos materiales. Recursos financieros.</i>

GUIÓN PARA FORMULACIÓN DE PROYECTOS

1. Título del proyecto.
2. Localización del proyecto en el territorio.
3. Beneficiarios: calificar y cuantificar a quién se destina directa o indirectamente el proyecto.
4. Justificación: explica el modo que el proyecto entrará a solucionar el problema planteado y su contribución en función de las potencialidades, limitaciones y ejecutabilidad, teniendo como referencia la situación diagnosticada.
5. Objetivo: qué resultados se pretenden alcanzar con el proyecto de forma clara y compatible con las soluciones programadas.
6. Metas: (objetivos cuantificados) a ser alcanzadas dentro de un horizonte temporal definido.
7. Estrategia: son los medios disponibles y posibles para viabilizar la intervención sobre la situación actual, que permita alcanzar el objetivo.
8. Modelo de Gestión: definiciones negociadas de las responsabilidades y atribuciones de los involucrados en relación a las acciones a desarrollar y la definición y caracterización de la entidad ejecutora del proyecto.
9. Costo Total y Fuentes de Origen de los Recursos.
10. Viabilidad financiera (cuando sea necesaria).
11. Cronograma de ejecución.
12. Riesgos: enuncia las amenazas (externalidades) para la ejecución del proyecto en los términos deseados.
13. Información sobre los probables Impactos y Mitigación Ambientales.

4.3. Recomendaciones para la Formulación de los Proyectos

a) La experiencia en análisis de proyectos indica las siguientes limitaciones en la formulación:

- *La justificación no condice con la problemática diagnosticada.*
- *La definición del objetivo del proyecto no es clara o realista.*
- *Descompás entre el objetivo y estrategia necesaria para alcanzarlos.*
- *No tiene las dimensiones adecuadas.*
- *Las tecnologías propuestas no son apropiadas a la realidad local.*
- *No hay suficiente información para sostener la propuesta técnica de solución.*
- *No existe una definición clara de responsabilidad y de la capacidad de gestión del proyecto y como consecuencia el proyecto puede no ser suficientemente sostenible cuando cese el apoyo externo.*
- *No hay propuesta para fortalecer las capacidades de gestión de las organizaciones que participan en las intervenciones.*
- *Los riesgos no son anticipados y no se buscan métodos para evitar o limitarlos.*

b) En la discusión de las propuestas de proyectos con las comunidades, se debe prestar atención a las siguientes recomendaciones generales:

- *Las propuestas son resultados de un proceso de reflexión con los actores sociales; es decir, son formuladas **con ellos** y no para ellos.*
- *Excluir de la discusión el voluntarismo y aquellas propuestas que induzcan a las soluciones “mágicas” y la práctica del paternalismo y asistencialismo.*
- *Concebir una solución más simple al problema. Siempre centrarse en las soluciones, no en los problemas.*
- *Subsidiaridad como un principio que implica que toda actividad puede ser ejecutada por una instancia de gobierno menor, como territorio, municipio o instancias locales. No debe ser realizada por instancias*

mayores, como el Estado. Este principio induce muchas veces a establecer soluciones locales propias²⁴.

- *Prever siempre procesos continuos de capacitación como un medio idóneo y pedagógico para formar capacidades locales, a partir de una combinación de experiencias y conocimientos propios y nuevas opciones.*
- *Las propuestas que buscan dinamizar las actividades productivas, deben incluir acceso a mercados, capacidad de los agricultores para implementar actividades innovadoras, la disponibilidad de mano de obra, la capacidad de endeudamiento e impactos ambientales.*
- *Prevalecer la visión sistémica en las propuestas productivas; es decir, la integración vertical y horizontal, coherentes con la situación diagnosticada.*
- *Identificar oportunidades que aprovechen ventajas comparativas locales, convirtiéndolas en ventajas competitivas. Descubrir formas de articulación a diversos mercados.*
- *Buscar siempre la integración y asociación entre los poderes públicos constituidos para viabilizar determinados proyectos; especialmente aquellos que se relacionan con temas de responsabilidad propia del poder público como: salud, enseñanza, construcción y conservación de caminos viales, entre otros.*
- *Optar por la igualdad de género en las propuestas de proyectos significa tomar conciencia de la existencia de la desigualdad y de diferencias causadas por el género. También requiere una voluntad de transformar las condiciones, las estructuras y los requisitos injustos que acarrear la desigualdad. Al final, se requiere una distribución más justa de los recursos, del poder y de las posibilidades. Esto, interesa tanto al hombre como a la mujer.*

En las propuestas de transformación de la producción (agroindustrias, granjas, apicultura, etc.), se recomienda:

- *Considerar la ejecutabilidad principalmente en función de la demanda del mercado, la disponibilidad de materia prima, las exigencias legales (fiscales, ambientales, sanitarias) y la capacidad de endeudamiento de los proponentes.*
- *Discutir y observar profundamente el modelo de gestión colectiva del emprendimiento, considerando que la actividad debe ser autónoma y auto sostenida. El voluntarismo, muy común cuando se discute ese tipo de propuesta.*

²⁴ MONTORO (1995).

- *Discutir y observar el destino de los lucros y dividendos del emprendimiento.*
- *Advertir para la probable necesidad de un estudio de viabilidad financiera y los impactos ambientales del emprendimiento.*
- *Buscar siempre soluciones alternativas con más baja relación Costo/Beneficio.*

b) En las discusiones de las propuestas de Infraestructura, se recomienda:

- *Todas las propuestas de obras deben ser elaboradas por profesional especializado, con base en estudios técnicos que aseguren su viabilidad técnica y su sostenibilidad ambiental.*
- *Es imprescindible negociar alianzas con el gobierno local y la comunidad para contrapartes en las obras. Es recomendable involucrarlas desde el inicio de las discusiones.*
- *Buscar siempre la solución alternativa con más baja relación Costo/Beneficio;*
- *La simplicidad y la funcionalidad son premisas básicas de las construcciones. Por lo tanto, el bajo costo de las obras será reflejo de dichas premisas.*

c) En las propuestas ambientales, se recomienda:

- *Los proyectos deben internalizar la recuperación ambiental en áreas protegidas, tales como los servicios ambientales; con el doble propósito de generación de ingresos y empleos.*
- *Siempre que sea posible, hay que prever la implantación de Sistemas Agroforestales regenerativos para la cual se utiliza mayor diversidad de material vegetal y adopta los principios de sucesión secundaria del bosque.*
- *La legislación ambiental y la normativa del país para el manejo de áreas de preservación permanente deben ser los referentes de cualquier propuesta de gestión ambiental.*

En caso de que sea necesario, deberá incluirse explícitamente las Medidas de Mitigación de Impactos Ambientales de los proyectos de infraestructura, acordes con la naturaleza y magnitud de los Impacto.

- *Es necesario prestar especial atención a los problemas de deterioro ambiental que pueden ser mitigados o corregidos con proyectos específicos, entre otros, se puede mencionar: sedimentación de cursos de agua, contaminación del agua por productos químicos; disminución de fuentes y volúmenes de agua utilizada en actividades productivas y de consumo*

humano; gestión inapropiada de basuras sólidas y líquidas de la agroindustria; erosión del suelo y pérdida de fertilidad; destrucción de bosques nativos; salinización de los suelos, entre otros.

4.4. Medidas de Impactos y Mitigación Ambiental

Se considera impacto ambiental cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causada por la acción del hombre (*antropismo*) y que, directa o indirectamente, afectan la salud, la seguridad y el bienestar de la población, las actividades sociales y económicas, el bioma, la calidad del medio ambiente: sus condiciones estéticas y sanitarias.

Los proyectos pueden generar impactos negativos imprevistos o ignorados sobre la calidad del ambiente, los recursos naturales y la salud pública si no son ejecutados de manera correcta, por ello, este estudio está orientado a predecir y evaluar los efectos de los mismos sobre el ambiente natural y social, y proponer las correspondientes medidas mitigantes y correctivas, cumpliendo las legislaciones y normativas vigentes en el país. A continuación se presentan algunos de los principios que deben orientar el diseño de proyectos ambientalmente sanos:

- a) Los impactos surgen a partir de decisiones y acciones tomadas en diferentes fases de un proyecto: diseño, operación y mantenimiento.
- b) El compromiso, la participación comunitaria y de actores clave, son un elemento esencial tanto del diseño como de la puesta en marcha de un proyecto.
- c) La capacitación de los actores es esencial para asegurar el éxito de un proyecto ambientalmente sano.
- d) La severidad de los impactos potenciales sobre el ambiente deben determinarse contra el costo de las medidas necesarias para evitarlos.

El estudio del impacto y mitigación ambiental deber ser coordinado por un profesional especializado ad hoc y con experiencia comprobada en proyectos ambientales.

Hay en la literatura especializada diversas alternativas y orientaciones para predecir los impactos ambientales de proyectos y proponer medidas mitigantes. Se ha optado por el método utilizado por el USAID (2004), para presentar los siguientes formularios.

LISTA DE VERIFICACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Nombre del Proyecto:

Forma EF-03

	S	M	N
PARÁMETRO REVISADO			
Utilización del Suelo y Planeamiento			
1			
2			
Población y Vivienda			
3			
4			
Consecuencias Geológicas			
5			
6			
7			
Agua			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			
Calidad del Aire			
16			
17			
18			
Recursos Biológicos			
19			
20			
21			
22			
23			
24			
25			

		S	M	N
Energía y Recursos Minerales				
26	Conflicto con planes adoptados para la conservación de la energía			
27	Utilizar los recursos no renovables de una manera excesiva e ineficaz			
Transporte/Circulación				
28	Aumento de los viajes en vehículos o congestión del tráfico			
29	Afectar el acceso de emergencia o el acceso a las aplicaciones próximas			
30	Generar los peligros o barrera para los peatones o ciclistas			
31	Afectar el aire o el tráfico fluvial			
Peligros				
32	Riesgo de explosión accidental o liberación de sustancia peligrosa			
33	Interferencia con la evacuación de emergencia o respuesta al plan			
34	exposición de la gente a fuentes de peligro potencial para la salud			
35	Aumento del riesgo de incendios en áreas con matorral, hierba o árboles			
Ruido				
36	Aumento en los niveles de ruidos existentes			
37	exposición de la gente a los niveles severos de ruidos			
Sistemas de Servicios Públicos				
38	Afectar el sistema de la corriente eléctrica			
39	Afectar el sistema de las comunicaciones			
40	Afectar el tratamiento, distribución o facilidades de almacenaje del agua			
41	Afectar el alcantarillado o los tanques sépticos			
42	Afectar la descarga del drenaje de agua			
43	Afectar la eliminación de los desechos			
Servicios Públicos				
44	Afectar la protección contra incendios			
45	Afectar la protección de la policía			
46	Afectar las escuelas			
47	Afectar los centros de salud			
48	Afectar el mantenimiento de caminos y otras instalaciones públicas			
49	Afectar otros servicios gubernamentales			
Estética				
50	Afectar la vista escénica o escenario de la carretera			
51	Tener un efecto estético negativo demostrable			
52	Crear deslumbramiento u ostentación			

		S	M	N
Recursos Culturales				
53	Alterar los recursos paleontológicos			
54	Alterar los recursos arqueológicos			
55	Afectar los recursos históricos			
56	Afectar los valores culturales étnicos			
57	Restringir el uso religioso/sagrado existente			
Recreación				
58	Afectar las instalaciones recreativas u oportunidades existentes			
Otras				
<i>Instrucciones:</i> Preparado por:				
Firma:				
Fecha:				
Verificar la respuesta en la columna/casilla apropiada utilizando letras como: S impacto significativo (columna 1) M impacto de moderado a bajo (columna 2) N ningún impacto (columna 3)				

Las obras de infraestructuras serán clasificadas según la naturaleza y magnitud de los impactos socio-ambientales. A continuación, se presentan algunos ejemplos para la clasificación de las obras. (lista no exhaustiva):

Columna N: obras con impactos que, por su importancia y magnitud, son poco significativos al medio ambiente y pueden ser minimizados mediante una adecuada aplicación de criterios técnicos:

- *Construcción de escuelas, centros de recreación, caminos vecinales y otras pequeñas obras públicas.*
- *Mantenimiento o recuperación de carreteras ya existentes.*
- *Proyectos de electrificación basados en la extensión de redes de energía existentes.*
- *Sustitución de equipos obsoletos.*
- *Recuperación de áreas degradadas, forestación y repoblación con especies nativas.*
- *Proyectos de extrativismo vegetal que contienen planes de manejo que garantizan el uso sostenible de los recursos a ser explorados.*
- *Proyectos de producción agropecuaria que incorporen el uso de bajas cantidades (aplicación manual) de agrotóxicos.*
- *Pequeños proyectos de transformación de la producción (pequeñas agroindustrias).*
- *Reservorios o cisternas para distribución de agua.*
- *Aductoras y sub-adductoras de agua de pequeño diámetro y extensión (abastecimiento de menos de 100 familias).*
- *Rehabilitación de sistemas de abastecimiento de agua, sin incremento de volumen de agua captado.*
- *Sistemas de abastecimiento de agua en localidades que poseen solución adecuada para el agotamiento de aquella.*
- *Sistema de agua y cloaca integradas con soluciones para el tratamiento de las mismas.*
- *Proyecto de colecta con tratamiento adecuado de cloaca.*

Columna M: Obras con impactos ambientales potenciales de carácter negativo e intensidad comedita, para quienes existen tecnologías o soluciones mitigables aceptables desde el punto de vista ambiental:

- *Construcción de carreteras.*
- *Proyectos de electrificación de gran extensión o que requieren la implantación de sistemas propios de generación de energía.*
- *Construcción de barrajes de tamaño medio (para el abastecimiento entre 400 a 1000 familias).*
- *Proyectos de irrigación en escala significativa u otros grandes sistemas de aducción de agua (para el uso entre 100 a 500 familias).*
- *Proyectos de sistema de abastecimiento de agua con solución parcial para la disposición del agua servida.*
- *Proyectos de producción agropecuaria que incorporen el uso de altas cantidades (aplicación intensiva, múltiple y mecanizada) de agro-tóxicos.*
- *Proyectos agro-industriales que envuelvan inversiones significativas en máquinas y que contemplen la generación propia de la energía eléctrica.*

Columna S: Obras con impactos potenciales de intensidad significativa que requieren un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)²⁵:

- *Proyectos de agotamiento que vierten volúmenes considerables de efluentes tratados en el cuerpo receptor.*
- *Proyectos agro-industriales que envuelven el manejo de residuos sólidos o tóxicos.*
- *Proyectos de producción agropecuaria que requieren la deforestación de áreas extensas de mata virgen (arriba de 1.000 hectáreas).*
- *Construcción de barrajes de tamaño grande (para el abastecimiento de más de 1000 familias).*
- *Proyectos que envuelven el reasentamiento de población.*

²⁵ El EIA es un instrumento elaborado por un equipo de especialistas multidisciplinar, formado por un conjunto de procedimientos capaces de asegurar, desde el inicio del proceso, la adopción de las medidas de protección del medio ambiente y que hace un examen sistemático de los impactos ambientales de una acción propuesta en un proyecto y cuyos resultados son presentados de forma adecuada a los responsables por la decisión de implementación.

FORMULARIO DE MEDIDAS MITIGANTES

Nombre del Proyecto:

Actividad del Proyecto	Potencial Impacto Adverso (referirse al parámetro correspondiente en la lista de verificación)	Medida Propuesta de Mitigación

5. CONTROL SOCIAL

El control social posibilita que los actores sociales y agentes públicos que se encuentran en el territorio, puedan acceder y manejar informaciones sobre las acciones e implementación de proyectos dentro del mismo, mientras analizan si dichas acciones y/o proyectos son llevados a cabo como han sido planeados y pactados, y si aportan y generan los resultados deseados.

El control hace parte del proceso de ejecución del plan, por medio de las actividades participativas de monitoreo y evaluación, y se busca constituir un sistema de información con **indicadores** acordados entre los actores y agentes involucrados. En el monitoreo se acompaña paso a paso la ejecución de las acciones y se mide la eficiencia en intervalos de corto plazo a tiempo de recomendar medidas correctivas. La evaluación, se refiere a momentos de profundización sobre los destinos del proceso de desarrollo, o sea, se mide la eficacia y efectividad de las acciones a más largo plazo.

Para ejercer el control social, es necesario que sean identificados anticipadamente los **indicadores** definidos como los medidores establecidos ex ante, verificables objetivamente, sobre los cambios o resultados de una acción. Son variables o relaciones entre variables, cuantificables o no, que ayudan a caracterizar una situación o medir los cambios presentados después de su ejecución.

5.1. Selección de Indicadores

Los indicadores son construidos localmente a partir del objetivo general y los objetivos específicos establecidos en el plan y los proyectos. Hay dos tipos de indicadores:

e) **Indicadores de proceso:** relacionados con el monitoreo de las acciones de un proyecto; por ejemplo, medios utilizados en la oferta de tecnología y en las acciones de asistencia técnica, que ayudan para alcanzar los objetivos propuestos y modificar los resultados.

f) **Indicadores de resultados:** relacionados con la evaluación de impacto de las acciones; por ejemplo, cambios en las productividades de las culturas consecuentes de las acciones de validación de tecnología y asistencia técnica.

La práctica ha demostrado que la selección de pocos indicadores permite una mayor objetividad en el acompañamiento de las acciones del proyecto y en la evaluación de los resultados. Para que un indicador pueda cumplir efectivamente su propósito debe tener algunos atributos:

- *Fácil de entender y accesible a los actores sociales.*
- *Consistente: relacionado con el interés de uno o más grupos de tomadores de decisiones con el fin de cumplir con metas comunes.*
- *Oportuno: medibles si se usan datos disponibles. Los indicadores deben construirse a corto plazo para facilitar la evaluación y el reajuste de las metas.*
- *Pertinente: claramente relacionado con los objetivos y metas.*
- *Relacionados en lo posible con la sostenibilidad económica, social y ambiental, los indicadores deben dar cuenta de los efectos colaterales de los proyectos o programas que evalúan.*
- *Confiables: deben dar una demostración convincente de que los objetivos están siendo alcanzados, basados en la observación y no subjetivamente.*

También es importante considerar si los datos y las fuentes están disponibles, quiénes recolectarán la información y el costo que tiene el recolectar y sistematizar la información.

La colecta y sistematización de informaciones requieren una comprensión previa de todo el sistema de gerencia con indicadores por parte de los responsables de esta actividad. O sea, las actividades de colecta, sistematización de informaciones no son rutinas de relleno de formularios, y sí un proceso de aprendizaje permanente, donde los resultados logrados son útiles para el acompañamiento de las actividades y la toma de decisiones de los agentes envueltos en la promoción del desarrollo territorial.

En la Figura 13 se puede visualizar que las relaciones sistémicas de los indicadores de monitoreo y evaluación se dan en los ámbitos de las actividades, productos, efectos e impactos en la ejecución de los proyectos.

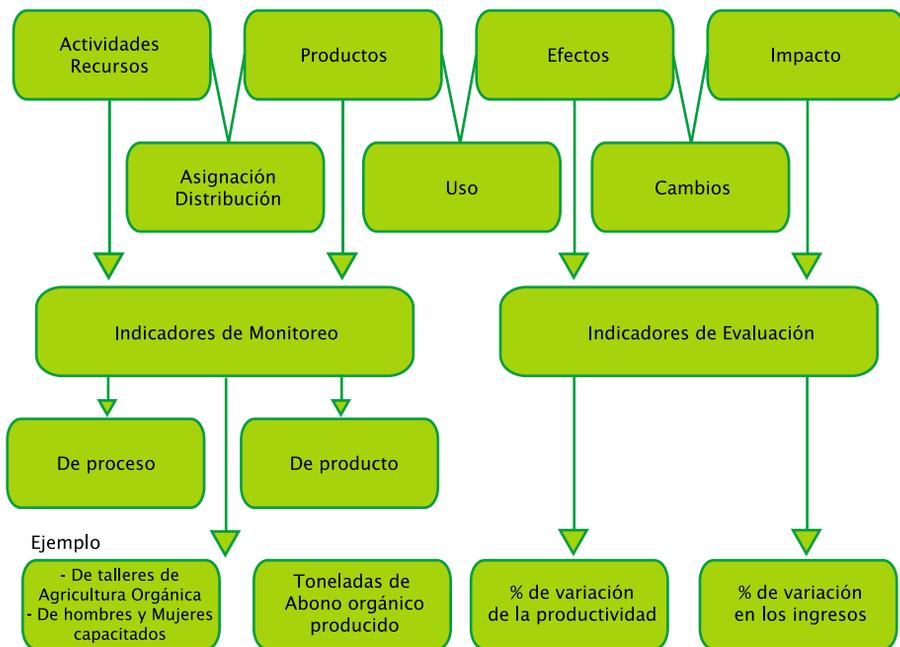


Figura 13 - Diagrama de relaciones entre tipos de indicadores²⁶.

Una forma práctica de definir y sistematizar los indicadores es hacer uso de la Matriz de Marco Lógico que permite formular los “*Indicadores objetivamente verificables*”, que miden el grado en el que se logra cada uno de los principales elementos del proyecto: *objetivo general, objetivo específico, resultados y actividades*, así como los “*Medios de verificación*” que consisten en las fuentes de información o mecanismos que serán empleados para recoger datos y para elaborar o reportar cada indicador en el correspondiente renglón de la matriz²⁷. Ver ejemplo en el Cuadro 8.

²⁶ Compilado de MARIN (2006)

²⁷ Para más informaciones ver MEDINA (2009).

Descripción del proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Supuestos (factores externos)
Objetivo general Reducir la incidencia de la pobreza en Ticarembó	% de ingreso familiar dedicado al consumo de alimentos en las tres comunidades	Reporte de la encuesta realizada 2 años después de ejecutado el proyecto	
Objetivo específico Incrementar por lo menos 20% los ingresos de los pequeños productores participantes en el proyecto	Ingreso de familias participantes en el proyecto	1) Encuesta realizada 2 años después de ejecutado el proyecto 2) Diagnóstico 3) Informe final	Los productores que participan en el proyecto gastan su ingreso con el fin de satisfacer, primero, sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, etc.)
Resultados R.1. Producción excedente, de mayor diversidad y mejor calidad, colocada (físicamente) en mercados de Quebor y Yacambi	Cantidad total de cada producto llevado a cada feria realizada	1) Informes de avance y final del proyecto 2) Registros de productores	Existe suficiente demanda para absorber la producción excedente de las tres comunidades a precios que permitan cubrir costos
R.2. Extendida la disponibilidad de agua en el ciclo del cultivo	Cantidad suficiente de agua disponible para la agricultura, en periodo intermedio de sequía	1) Informe de avance del proyecto 2) Registros de productores	Existe mano de obra disponible para trabajar con un ciclo de cultivo más larga duración
R.3. Implementados sistemas de producción tecnificados en la producción de maíz y frijol y dos o tres hortalizas	1. Al menos un incremento del 15% en la productividad de maíz y frijol 2. Volúmenes de producción de hortalizas cultivadas por ha	1) Informes de avance del proyecto e informe final 2) Diagnóstico 3) Registro de productores	
Actividades A.1.1. Realizar ferias en Quebor y Yacambi en época de cosechas para vender los productos de los pequeños agricultores	Al menos 12 ferias organizadas en dos años	Informes de avance del proyecto e informe final	Se cuenta con el apoyo y permiso de las municipalidades de Quebor y Yacambi para llevar a cabo ferias para vender productos
A.1.2. Ayudar a mejorar carreteras secundarias para transportar productos a los mercados	Reducido en 1 hora el tiempo promedio de viaje del punto central de las tres comunidades a la carretera principal de Ticarembó	Muestra tomada al final del primer año del proyecto	La precipitación pluvial de la época de lluvias anterior a la sequía intermedia es suficiente para acumular agua para regar los cultivos durante dicha sequía
A.2.1. Construir sistema de riego y tanques para almacenar agua en periodo intermedio de sequía	1) 20 tanques construidos para almacenar agua con capacidad de 20 m ³ cada uno 2) 1km de tubería instalada	Informes de avance del proyecto e informe final	
A.2.2. Capacitar a los pequeños productores en el manejo y en la conservación de agua para la agricultura	Cuatro eventos de capacitación realizados y 50 productores capacitados por evento	Informes de avance del proyecto e informe final	
A.3.1. Proveer asistencia técnica para diversificar la producción, mejorar su calidad y aplicar sistemas más tecnificados	1) 10 horas de asistencia provistas por productor en el primer año del proyecto; y, 10 el segundo año 2) 4 eventos de capacitación, 50 productores por evento	Informes de avance del proyecto e informe final	
A.3.2. Proveer insumos y equipo básico para producción tecnificada	Proveer al productor un equivalente de US\$ 750 en insumos, durante el primer año del proyecto	Informes de avance del proyecto e informe final	

Cuadro 8 - Ejemplo de Matriz de Marco Lógico para definición de Indicadores²⁸.

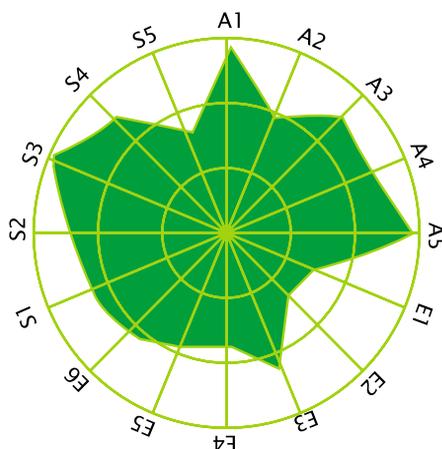
²⁸ Compilado de MEDINA (2009)

5.2. El uso del Biograma para la Evaluación del Desarrollo

El *Biograma* es una herramienta muy versátil y funcional para la evaluación del desarrollo sostenible en espacios rurales. Una metodología - desarrollada por el IICA en 2002 (ver SEPÚLVEDA et al, 2002) y perfeccionada en 2008 - consiste en la colecta y sistematización de indicadores representativos de cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible y permite la realización de evaluaciones rápidas, así como un análisis comparativo de los niveles de desarrollo en diferentes territorios, a partir de los Índices de Desarrollo Sostenible.

La tarea de los investigadores es establecer las variables más importantes en la construcción de un Índice de Desarrollo Sostenible (IDS) de cada componente y sobre la base de éste, otro índice de desarrollo sostenible para cada unidad de análisis que, en nuestro caso, es el territorio.

La metodología para la generación del IDS sigue una serie de pasos que se inician con la selección de la unidad de análisis, seguido por la definición de las dimensiones y de los indicadores correspondientes a cada una. Posteriormente, deben establecerse los niveles máximos y mínimos que tendrá cada variable, los cuales pueden provenir de los valores observados, de los límites de fluctuación, de los valores extremos resultantes de los porcentajes de acumulación escogidos de los niveles óptimos.



El *Biograma* es la representación gráfica que ejemplifica el comportamiento de las variables mediante un gráfico de telaraña en el que cada radio simboliza uno de los indicadores utilizados en su cálculo. Para más informaciones sobre la metodología ver SEPÚLVEDA (2008a).

6. FUNDAMENTOS PARA LA NEGOCIACIÓN

Como ha sido desarrollado en capítulos anteriores, el PDRS es un instrumento auxiliar de gestión social, surgido de la negociación técnica y política entre actores sociales y todas las instancias necesarias para viabilizar las acciones propuestas. A través de este instrumento, el Estado y la sociedad comparten la responsabilidad de promover el desarrollo rural, implementando políticas y programas, facilitando la integración de políticas públicas y posibilitando la negociación y el acceso de fuentes alternativas de financiamiento.

Negociación es el proceso de comunicación bilateral con el propósito de alcanzar un acuerdo sobre diferentes ideas y necesidades expresadas dentro del plan. La etapa de negociación hace parte del proceso de Gestión Social del territorio. En esa fase, la institucionalidad territorial, Núcleo Directivo, deberá asumir el papel de negociador de las acciones y proyectos prioritarios formulados.

Según CUADRA (2003), las negociaciones comienzan desde antes de sentarse en la mesa con la otra parte. Para negociar es importante contar con dos cosas fundamentales: un análisis de la situación y capacidades o habilidades interpersonales, tales como capacidad de convencimiento, capacidad de regateo y sabiduría para saber cuándo y cómo usar esas habilidades. Por eso será necesario formar capacidades en el Nucleo Directivo con el objeto de cumplir esa misión.

Es posible identificar cuatro momentos importantes en una negociación: la preparación, la apertura, el desarrollo y el cierre, ver Figura 14.

Figura 14 – Etapas de una Negociación.²⁹



²⁹ Compilado de CUADRA (2003)

La negociación no es un debate. Su propósito es influir, prever y convencer a la contraparte. A continuación, algunos principios básicos³⁰ para tenerlos en cuenta durante la negociación:

- *Escuchar atentamente. No pensar en contrarespuestas cuando lo haga.*
- *Observar atenta y detenidamente.*
- *No hablar demasiado.*
- *Preguntar mucho.*
- *Resaltar las semejanzas y minimizar las diferencias.*
- *No interrumpir.*
- *No tener prisa en presentar los puntos de vista: espere que la parte contraria haya expuesto sus ideas, para que pueda replicar puntos de vista reales.*
- *Vincular un proyecto exitoso con otros similares.*
- *Dar tiempo para que puedan “digerir” la propuesta.*
- *Concentrarse en los argumentos más fuertes.*
- *No responder si no entiende.*
- *Algunas preguntas y afirmaciones no merecen contestación.*
- *Las acciones valen más que las palabras. Los precedentes, informaciones y los datos tienen un valor persuasivo.*
- *Resaltar el inicio y el final de la exposición.*

Sobre el tema de las entidades financiadoras o donantes para la negociación de los proyectos, se recomienda empezar por las fuentes nacionales en los ministerios, secretarías o departamentos, los programas de los gobiernos municipales y provinciales (estadales), las ONGs y los Bancos.

³⁰ Basado en MATOS, C. Héctor R. (2004)

En la secuencia, identificar las fuentes internacionales de financiamiento que ofrecen apoyo a proyectos de desarrollo rural. Como primer paso se sugiere: i) hacer un plan sistemático para identificar a los financiadores/donantes con más probabilidades de financiar los proyectos; ii) elaborar una lista de directorios y sitios WEB de los financiadores/donantes e información sobre sus prioridades programáticas y geográficas; y iii) formular las alternativas para ponerse en contacto con cada financiador o donante.

Para preparar la lista, revise la información de la entidad, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Identificar si financian proyectos similares en el área geográfica del territorio.
- Verificar si hay relación entre las prioridades de la organización y su misión con los objetivos del proyecto.
- Chequeo de la correspondencia entre los requisitos técnico- específicos del financiador/donante y las características de su proyecto como el emplazamiento, la población beneficiaria o el tipo de servicios que proporcionará.
- En cuanto al financiamiento, determinar la cantidad ofrecida a fin de saber si son suficientes para ayudar al proyecto.
- Las fechas límites de presentación del proyecto y las de concesión, para ver si se ajustan al calendario previsto en el proyecto.

A continuación, se presenta una lista no exhaustiva, por categoría, con algunas organizaciones Internacionales financiadoras o donantes de proyectos de desarrollo³¹:

- Agencias de Ayuda Oficial para el Desarrollo: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ/Alemania), Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID/Reino Unido), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA/Suecia), Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID (España), Cooperación Técnica Alemana - GTZ, Unión Europea (UE) y programas específicos de entidades de desarrollo regional: MERCOSUR, ALBA, ALCA, entre otros.

³¹ Según BOYSON J. (2001). Guía Básica para Movilizar Financiamiento para Proyectos de Desarrollo Dirigidos a la Juventud, Baltimore : Fundación Internacional de la Juventud. In: <http://www.desarrollorural.c>

- Bancos Multilaterales y Fondos para el Desarrollo: Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Japonés para la Cooperación Internacional (Japón), Banco Mundial (Estados Unidos), Corporación Andina de Fomento (CAF), KfW Bankengruppe, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN/BID), Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) entre otros.
- Agencias de las Naciones Unidas y de Países Iberoamericanos: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de los Estados Iberoamericanos (OIE), entre otros.
- Fundaciones internacionales: W.K. Kellogg Foundation (Estados Unidos), Fundación CODESPA (España), John D. and Catherine T. MacArthur Foundation (Estados Unidos) y C.S. Mott Foundation (Estados Unidos), entre otros
- Organizaciones no gubernamentales internacionales. Algunos ejemplos de organizaciones no gubernamentales internacionales incluyen: ActionAid (Reino Unido), CARE (Estados Unidos), Hellvetas (Suiza) Interpón (España), Norwegian People's Aid (Noruega), Groupe Development, (Francia), Oxfam (Reino Unido), PLAN International (Reino Unido), Save the Children (Estados Unidos) y Tierra de Hombres (Suiza), entre otros.
- Organizaciones internacionales religiosas o basadas en la iglesia: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo, ICCO, Adventist Development and Relief Agency (Estados Unidos), Christian Aid (Reino Unido), Caritas (Alemania), Catholic Relief Services (Estados Unidos), Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, EZE (Alemania), Brot für die Welt (Alemania) y World Vision (Estados Unidos), entre otros.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito final de esta Guía es permitir organizar las discusiones, proposiciones y decisiones, alrededor de los desafíos a ser enfrentados y resultados esperados para el desarrollo rural territorial. Su proceso transita por la reflexión crítica sobre la realidad territorial, buscando iniciativas en forma de directrices, líneas de acción y proyectos que concreten la “visión de futuro” de los actores sociales en el territorio.

La acción pedagógica, inherente al proceso de construcción del plan, estimula y consolida el empoderamiento local, la búsqueda del surgimiento de nuevas institucionalidades que representen las nuevas relaciones sociales dentro y fuera del territorio. Se trata de nuevos espacios legítimos, de concertación, negociación y democratización de la vida social, económica, política e institucional.

La territorialidad es vista como una alternativa de articulación e integración entre la sociedad civil y el poder público en la promoción del desarrollo sostenible en un espacio determinado. Las prioridades no son definidos solamente en función de las necesidades y de las ofertas de políticas públicas del Estado o de las fuentes de financiamiento. La planificación y el carácter endógeno de este proceso buscan un mayor equilibrio y la transversalidad entre las ofertas sectoriales de los servicios e inversiones públicas con las reales demandas de las poblaciones locales.

El PDRS representa un instrumento de la gestión social que deberá permitir una integración vertical, rompiendo las visiones centralistas normalmente predominantes en las políticas públicas. La transversalidad y articulación de políticas y programas públicos en el ámbito de los territorios es el mayor desafío a ser vencido por la propuesta del desarrollo territorial, pues pueden significar cambios importantes no solo en los resultados de las acciones de transformación de realidad en pro del desarrollo, sino también en la correlación de fuerzas y las dinámicas tradicionales de los espacios de poder. En las Figura 15 y 16, se presenta una visión esquemática de ese proceso.

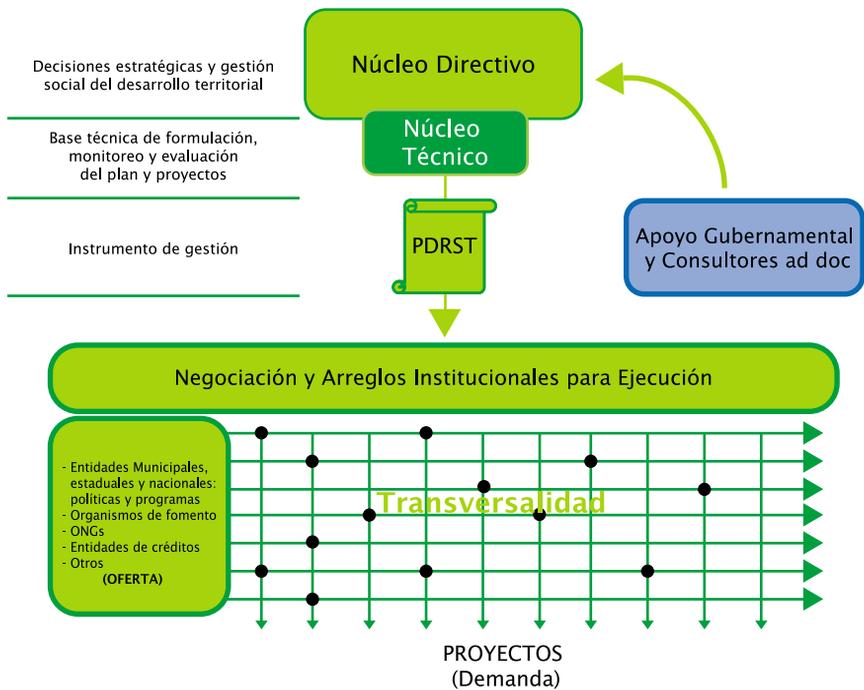


Figura 15 - Representación esquemática del proceso de construcción del desarrollo rural territorial.

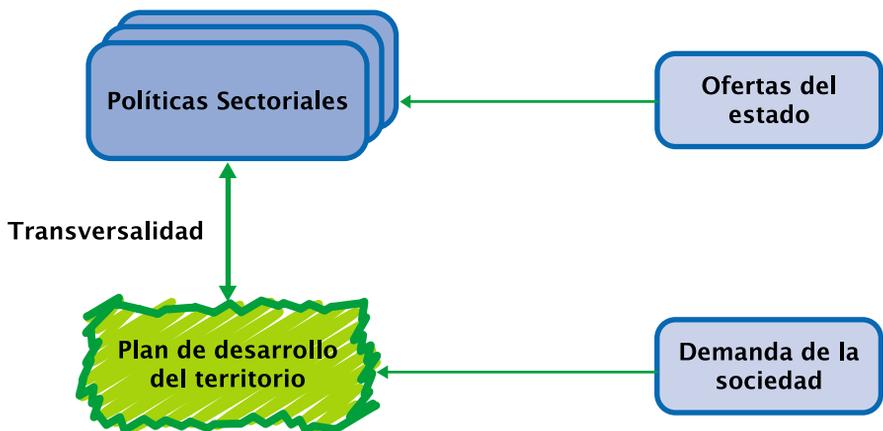


Figura 16 - Representación esquemática de la transversalidad de la oferta de políticas y la demanda de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA Y RECOMENDADA

- ABRAMOVAY, Ricardo. (2000), *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento territorial*. **Revista Economia Aplicada**, volume 4, nº. 2, abril/junho.
- ADIB, A R. (2001). **Roteiro para Formulação de Planos de Consolidação de Assentamento da Reforma Agrária**. Brasília: IICA/INCRA.
- _____. (2003). **Planejamento Regional: um novo enfoque da atuação do PAC**. Brasília: IICA/INCRA.
- _____. (2005). *Plan territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento*. **Documento de Apoio 2**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial - Ministerio do Desenvolvimento Agrário.
- AMARAL FILHO, J (1996). *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. **Planejamento e políticas públicas**, Nº14. Brasília: IPEA,
- ANDRADE, M. (1998). *Territorialidades, Desterritorialidades, Novas Territorialidades: O Limite do Poder Nacional*. **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucttec, ANPUR.
- ARAÚJO, T. B. (1998). *Descentralização e Participação na Reforma Agrária*. **Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**, Fortaleza: IICA/MDA.
- BERMEJO, L.A., LOBILLO, J. y MOLINA, C. (2004). *Aportes del DRP (Diagnóstico Rural Participativo) a las metodologías participativas y aplicación a la gestión de los recursos naturales en la Gomera*. **Curso de Metodologías participativas para el desarrollo local**. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- BOISIER, S. (1992). **El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional**. Cuzco – Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- BOYSON J. (2001). **Guía Básica para Movilizar Financiamiento para Proyectos de Desarrollo Dirigidos a la Juventud**. Baltimore: Fundación Internacional de la Juventud. In: <http://www.desarrollorural.cl>
- BUARQUE, S. (1986). *Ciência Tecnologia e Desenvolvimento Regional*. **Cadernos de Ciências Sociais- Vol.2, Nº2. Jul/Dez**. Recife, Brasil.
- _____. (1999). **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IICA.

- _____. (2002). **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de Planejamento**, Rio de Janeiro: Terra Mater, Garamond.
- CAC. (2010). **Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial**. San Jose: Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)/IICA.
- CAMPREGHER, G., PAIVA C., DETONI J. (2002). *A política pública de ênfase territorial – avanços e limites da experiência gaúcha recente*. **Encontro Nacional de Economia Política**. Curitiba, Brasil.
- CAR. (1997). **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Oeste da Bahia**. Salvador, Brasil: Cia de Desenvolvimento e Ação Regional –CAR.
- _____. (2000). **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável: modelo teórico-metodológico**. Salvador, Brasil: Cia de Desenvolvimento e Ação Regional –CAR.
- CARVALHO, L. (2007). **A cultura como dimensão estruturante das políticas públicas**. Salvador, Brasil: Governo da Bahia/Superintendência de Cultura.
- CASTRO, M. y ADIB, A.(1997). **Auto - diagnóstico: a prática adotada no planejamento em assentamentos no Estado do Ceará**. Fortaleza, Brasil: IICA.
- CERDAN, C. et al.(2000) **O estudo das cadeias produtivas para o desenvolvimento da agricultura familiar**. Petrolina, Brasil: EMBRAPA-CPATSA.
- CONTAG. (1997). **Desenvolvimento Local Sustentável Baseado na Agricultura Familiar: construindo um projeto alternativo**. Brasília: CONTAG/MTb/SEFOR/CODEFAT.
- COSTA, W. (1992). **Geopolítica e geografia política. Discursos sobre território e poder**. São Paulo: Edusp.
- CUNHA, M. (2005) *O Planejamento Territorial como um Instrumento de Política para Operacionalização do Desenvolvimento Sustentável*. Milenium on line. Disponible em http://www.ipv.pt/millenium/19_spec7.htm
- DUNCAN M. (2003). **Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais**. Brasília: IICA/NEAD:
- ECHEVERRI R. (2009) **Identidad y territorio en Brasil**. Brasília: IICA/MDA.
- CUADRA, Elvira L. (2003). **Cambio social y conflicto: actores sociales y relaciones de poder**. Managua: SIMAS

- ESCALANTE, E. y CATHERINE R. (2006) *Guía planeamiento estratégico*. Colección **mi Negocio**. Lima: IVESCA-
- FAO. (1992) **Principais Indicadores Socioeconômicos dos Assentamentos de Reforma agrária: versão resumida do relatório final do Projeto BRA 87/022**. Brasília: FAO/PNUD/MARA.
- FERREIRA, R. (1998), **Proposta de Roteiro para Elaboração de Plan de Desenvolvimento Sustentável em Assentamentos de Reforma Agrária**. Brasília: IICA/INCRA.
- _____. (1997) **Descentralização e Municipalização de Apoio à Reforma Agrária e Desenvolvimento da Agricultura Familiar**. Brasília: IICA/INCRA.
- FERREIRA, R. y CUNHA, A. R.(1994). **Avaliação do PROCERA: Fluxo das Variáveis dos Indicadores de Avaliação**. Brasília: IICA/INCRA.
- FREIRE, Paulo (1974). **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- _____. (1984). **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- FURTADO, R y FURTADO, E. (2000). **Intervenção Participativa dos Atores – INPA: uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável**, Brasília: IICA.
- GARCIA FILHO, D. (2001). **Análisis Diagnóstico de Sistemas Agrarios: guía metodológica**. Brasília: FAO/INCRA. In: <http://www.incra.gov.br/>
- GEILFUS, F. (1998). **80 herramientas para el desarrollo participativo: participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación**. San Salvador: IICA/GTZ.
- GIOVENARDI, E. y LUNA, L.(1997). **Modelo de Gerência com Indicadores**, Brasília: INCRA/PNUD.
- GONI, A. y CASTRO, W, (1993). **Guía Metodológico para Elaboração de Projetos em Áreas de Assentamento**. Brasília: INCRA/PNUD.
- GROPPO P. et al. (2003). *Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas*. **Reforma Agraria: colonización y cooperativas** No 1. Roma: FAO.
- GROPPO P. (1991). **Diagnóstico de sistemas agrarios: una metodología operativa**. Santiago, Chile: FAO.

- GTZ. (1998). **Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP): Orientaciones para la planificación de proyectos y programas nuevos y en curso.** Eschborn GTZ. In: http://www.campo-latino.org/paginas/descargas/Documentos/GTZ_ZOPP-sp.pdf
- _____. (2009). **ZOPP- Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.** Guatemala: GTZ/ Red de Caja de Herramientas MIPYME. In: <http://www.infomipyme.com/Docs/HN/Offline/ManualZOPP.pdf>
- IAPAR (2000). **Estudo das Cadeias Produtivas para Prospecção de Demandas do Agronegócio Paranaense.** Curitiba: IAPAR.
- IICA (1997). **Diretrizes Metodológicas para o Planejamento Municipal e dos Assentamentos de Reforma Agrária: orientações técnicas para os trabalhos dos consultores e multiplicadores.** Brasília: PCT IICA/INCRA.
- _____. (1998). **Plan de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento de Recreio – Ceará.** Quixeramobim: Brasil: PCT INCRA/IICA.
- JARA, C. (1998). **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local.** Brasília: IICA.
- _____. (2001). **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável.** Brasília: IICA.
- MARIN R. (2006), *Monitoreo y evaluación: desarrollo de indicadores. Documento técnico para “La iniciativa de formación en gerencia social para la protección social” Zona Sur-Occidente* Cali, Colombia: FONADE/ Universidad ICESI.
- MATOS, C. Héctor R. (2004). *Negociación aplicada al turismo. Turismo: complete su conocimiento.* In: <http://varaix.mit.tur.cu/tcsc/>
- MEDINA, H. (2009). **Diseño de proyectos de inversión con el enfoque de marco lógico - San José, C.R.:** IICA.
- MDA. (2003). **Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília: MDA/SDT/CONDRAF.
- _____. (2004). **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial.** Brasília: MDA/SDT.
- _____. (2004). **Orientações para Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.** Brasília: MDA/SDT, Brasília, 2004.
- _____. (2005). *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional Nº 3.* Brasília: SDT/MDA.

- MARIN, R. (2006), *Monitoreo y evaluación: desarrollo de indicadores. Documento técnico para “La iniciativa de formación en gerencia social para la protección social”* Zona Sur-Occidente FONADE. Universidad ICESI. Cali Colombia
- MONTORO, A. (1995). **Subsidiaridade e fortalecimento do poder local**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- PAIVA, C. (2002). *O que são Sistemas Locais de Produção. Encontro de Economia Agrícola*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- SANTOS, M., SOUZA, M., SILVEIRA, M. (Orgs.). (1996). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC; ANPUR.
- SEPULVEDA, S. (2002). **Gestión Integrada de Recursos Naturales**. San José, Costa Rica: IICA.
- _____. (2005). **Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la Planificación Local**. San José. Costa Rica: IICA.
- _____. (2008a). **Biograma: metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios**– San José, C.R.: IICA.
- _____. (2008b). **Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación**– San José, C.R.: IICA.
- SEPULVEDA, S. et al. (2002) **Metodología para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible en Espacios Territoriales**. San José, Costa Rica: IICA.
- STEPHEN, R. C. (1997). *Administração do Tempo: Uma Questão de Pensamento Estratégico. Conjuntura & Tendências, Gestão Hoje*. Ano 4 (139).
- PNUD. (1998). **Roteiros Indicativos para Elaboração e Análise de Projetos de Investimentos do PROCERA**. Brasília: PNUD/INCRA.
- UNESCO (2005). **Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales**. Paris: UNESCO.
- USAID (2004). **Guías Ambientales**. Fondo USAID-ACP para el Manejo Integrado de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Panamá: USAID-ACP
- VLARDO V. (2008) *Los nuevos desafíos para el desarrollo rural en América Latina: territorializar es la consigna*. **Revista Equiterra N°1**. Santiago, Chile: RIMISP.

GUÍA PARA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE PLANES DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Un abordaje participativo con enfoque territorial

EL AUTOR

Alberto Renault Adib es brasileño, Ing. Agrónomo y Ms en Economía Rural en la Universidad Federal de Viçosa en Brasil; especialista en Planificación y Desarrollo Regional y Rural por PNUD/FAO/ILPES.

Cuenta con largos años de experiencia en planificación, desarrollo rural, agricultura familiar y reforma agraria. Trabajó en distintas regiones y entidades de desarrollo rural en Brasil. En los últimos años actuó como consultor en desarrollo rural en el Proyecto de Cooperación Técnica IICA/Ministerio del Desarrollo Agrario en Brasil y especialista en desarrollo rural en la Oficina del IICA en Brasil.

Actualmente es especialista del IICA en Desarrollo Rural Sostenible en la Región Sur de América Latina, con sede en la Oficina del IICA en Paraguay.

Contactos: alberto.adib@iica.int o albertoadib@yahoo.com.br

