

ESCUELA
para el desarrollo

**DESCENTRALIZACIÓN
Y GESTIÓN ESTRATÉGICA
DEL DESARROLLO LOCAL
Bolivia, Ecuador y Perú**

ENRIQUE QUEDENA

Escuela para el Desarrollo agradece a EED (Alemania) y CORDAID (Holanda) por la cooperación institucional brindada; a Intercooperation (Suiza), Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia, SNV (Holanda) y Unión Europea por su contribución para la presente publicación.

© Escuela para el Desarrollo
Miguel Soto Valle 247, Lima 17, Perú
Teléfonos: (51-1) 264-4858 / 264-5836 Fax: 264-1069
E-mail: postmaster@escuela.org.pe
Web: www.escuela.org.pe

© Plataforma Ruralter
Web: www.ruralter.org

Fotografías: Desco-Arequipa, Escuela para el Desarrollo
Corrección de estilo: Annie Ordoñez
Impresión: Visual Service SRL

Lima, agosto de 2002

ISBN 9972-9211-5-8
Hecho el depósito legal No. 1501162002-3346

ÍNDICE GENERAL

Introducción	9
UNIDAD 1: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ	17
1. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN CURSO	18
1.1 Determinación de las unidades territoriales	19
a. El proceso boliviano	19
b. El proceso ecuatoriano	22
c. El proceso peruano	24
d. Conclusiones sobre los tres casos	27
1.2 Los actores de la descentralización y el desarrollo local	29
1.3 Condiciones institucionales y sociales para aplicar la descentralización	31
a. Las condiciones en Bolivia	31
b. Las condiciones en Ecuador	33
c. Las condiciones en el Perú	35
d. Conclusiones sobre los tres casos	36
2. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL	37
2.1 La importancia de la descentralización	37
2.2 El propósito del desarrollo local	46
2.3 La dimensión local	47
2.4 La sociedad local	48
2.5 El sistema económico local	49
a. El horizonte de los municipios industriales	49
b. La perspectiva de los municipios productivos	51
c. Los objetivos y requisitos del desarrollo económico local	52
d. Requerimientos para la fase operativa	55
e. Complejidad de los ambientes donde se materializan las propuestas económicas	57
f. Recursos financieros para el desarrollo local	59
2.6 Gobernabilidad local, responsabilidad política y participación ciudadana	62

UNIDAD 2: OBJETIVOS Y BASE METODOLÓGICA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	69
1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	70
1.1 Un planeamiento participativo para impulsar el desarrollo local	70
1.2 Condiciones para generar un planeamiento participativo local	74
a. Fortalecimiento del protagonismo de los actores sociales	75
b. Inclusión social por oposición a toda forma de exclusión	75
c. Promoción de la más amplia comunicación social	76
d. Establecimiento de reglas de juego democráticas explícitas	77
e. Promoción de las equidades	78
f. Reforzamiento del carácter interno del proceso: contar con promotores y animadores locales	79
g. Generación de credibilidad y mantenimiento de la unidad de la acción	80
1.3 La planificación participativa como proceso de desarrollo	82
2. IMPORTANCIA DEL RAZONAMIENTO ESTRATÉGICO	85
2.1 Pensar acciones que produzcan efectos en cadena	85
2.2 Pensar en múltiples dimensiones	85
2.3 Visualizar los procesos	86
2.4 Obtener resultados	87
2.5 Incorporar el principio de variedad necesaria en la elaboración de sistemas	87
2.6 Estudiar los entornos	88
3. ORIENTACIONES GENERALES PARA EL TRABAJO DE LOS EQUIPOS DE PROMOCIÓN Y FACILITADORES	90
3.1 Sobre el fortalecimiento de las relaciones sociales y la obtención de acuerdos	90
a. El diálogo y la concertación como medios para afrontar las diferencias y controversias	90
b. Mantenimiento de los pactos en el tiempo	91
3.2 Entrevistas de exploración para completar la fase preparatoria	92
3.3 Sobre el trabajo de reflexión conjunta con la población	92
4. LOS PASOS A SEGUIR	93
UNIDAD 3: EL DESARROLLO DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVOS	95
1. LAS FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL	97
2. PRIMERA FASE: LA CREACIÓN DEL AMBIENTE PROPICIO	99
2.1 Análisis de la demanda de planificación	100
a. Identificación de la iniciativa	100
b. Sujetos y actores en el desarrollo local	110

2.2	Preparación de las condiciones sociales	115
a.	Apoyo técnico-científico	116
b.	El apoyo de animadores locales	116
c.	Equipo organizador del plan	121
2.3	Concreción del primer acuerdo social	121
3.	SEGUNDA FASE: LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL	124
3.1	Información sobre la propuesta	124
a.	Sobre el sistema de información	124
b.	Sobre los objetivos y la metodología	127
3.2.	Interacción con ciudadanos y facilitadores externos para fijar criterios	128
3.3	El segundo acuerdo social	130
4	TERCERA FASE: EL DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD LOCAL	131
4.1	El diagnóstico externo	131
a.	Análisis de los distintos niveles de la realidad	131
a.1	La dimensión global	132
a.2	El nivel nacional al interior de un país	133
a.3	El nivel de la región al interior de un país	136
a.4	El nivel de la micro región	136
a.5	El nivel de la localidad	136
b.	Consolidación de la información	138
b.1	La memoria histórica	138
b.2	La memoria natural	139
b.3	El subsistema de transformación	139
b.4	Organización social y estructura de gestión	140
4.2	El autodiagnóstico	141
a.	Objetivos del autodiagnóstico	141
b.	Ejecución del autodiagnóstico	142
4.3	La restitución del diagnóstico	147
5.	CUARTA FASE: ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	153
5.1	Análisis de las capacidades locales	153
5.2	Formulación de la visión compartida de futuro	160
5.3	Definición de escenarios	163
5.4	Formulación de estrategias y objetivos	169
5.5	Programas y proyectos	173
6.	QUINTA FASE: IMPLANTACIÓN DEL PLAN	178
6.1	Reestructuración y democratización de los actores	178
6.2	Ejecución de presupuestos participativos y evaluación del proceso	180
6.3	Seguimiento y evaluación	185

Anexo: Pautas para la elaboración de programas o ciclos de capacitación	195
--	------------

Bibliografía	205
---------------------	------------

CUADROS

Cuadro N° 1:	Unidades territoriales descentralizadas de Bolivia	21
Cuadro N° 2:	Unidades territoriales descentralizadas de Ecuador	22
Cuadro N° 3:	Unidades territoriales descentralizadas de Perú	26
Cuadro N° 4:	Primera matriz para el análisis de la demanda de planificación	102
Cuadro N° 5:	Segunda matriz para el análisis de la demanda de planificación	102
Cuadro N° 6:	Ciclos de evolución de actores sociales	105
Cuadro N° 7:	Matriz actores / sujetos	115
Cuadro N° 8:	Pautas para las entrevistas	118
Cuadro N° 9:	Pautas para el equipo promotor	119
Cuadro N° 10:	Pautas para el facilitador	120
Cuadro N° 11:	Memoria histórica	138
Cuadro N° 12:	Memoria natural	139
Cuadro N° 13:	Subsistema de transformación	140
Cuadro N° 14:	Organización social	140
Cuadro N° 15:	Guía para el autoanálisis de grupos	143
Cuadro N° 16:	División genérica del trabajo en una localidad	147
Cuadro N° 17:	Matriz de restitución de resultados	148
Cuadro N° 18:	Listados FODA	155
Cuadro N° 19:	Relaciones de factores internos y externos en la matriz FODA	156
Cuadro N° 20:	Pasos para la construcción de escenarios	163
Cuadro N° 21:	Análisis de escenarios para atender un problema	168
Cuadro N° 22:	Relación de objetivos estratégicos y línea de base	171
Cuadro N° 23:	Sinergias entre objetivos estratégicos y relaciones FODA	173
Cuadro N° 24:	Matriz guía para la evaluación participativa de resultados de un proceso de planeamiento sectorial	188
Cuadro N° 25:	Evaluando resultados en la equidad de género	189

ESQUEMAS

Esquema N° 1:	Descentralización y desarrollo local	47
Esquema N° 2:	Lo local y el análisis de entornos	89
Esquema N° 3:	Fases de la planificación estratégica participativa local	94
Esquema N° 4:	Fases y etapas de la planificación participativa del desarrollo local	98
Esquema N° 5:	Mapa de actores del barrio La Providencia	110
Esquema N° 6:	Canales de circulación de mensajes	125
Esquema N° 7:	El diálogo y el fortalecimiento de actores	129
Esquema N° 8:	Los distintos niveles de influencia	137
Esquema N° 9:	Diagrama de espina de Ishikawa, problema y causas	145

Esquema N° 10:	Relaciones D-O	157
Esquema N° 11:	Elementos de la capacidad interna local	164
Esquema N° 12:	Programas y proyectos derivados de las estrategias	174
Esquema N° 13:	Ficha síntesis del perfil de proyecto	175
Esquema N° 14:	Sistema simple de gestión estratégica del desarrollo local	176
Esquema N° 15:	Sistema de gestión estratégica del desarrollo local considerando los escenarios	177
Esquema N° 16:	Organización para la gestión del plan estratégico participativo en Curahuasi	180
Esquema N° 17:	Esquema general para aplicar un presupuesto participativo	181

HERRAMIENTAS

Herramienta I:	La evolución de los principales actores sociales	104
Herramienta II :	Trabajando con mapas de actores	107
Herramienta III:	Técnica para visibilizar actores y sujetos sociales	114
Herramienta IV:	Guía para el autoanálisis	142
Herramienta V:	Técnica para identificar problemas y sus causas	144
Herramienta VI:	Técnica para analizar la división genérica del trabajo	146
Herramienta VII:	Técnica para analizar capacidades y entornos	154
Herramienta VIII:	Matriz para el análisis de escenarios respecto a un problema	167
Herramienta IX:	Matriz de sinergias FODA - estrategias	172
Herramienta X:	Instrumentos para evaluaciones participativas	187

INTRODUCCIÓN

CONDICIONES PARA UNA SINERGI ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL



1. DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y LA CRISIS REGIONAL

Estos son tiempos en los que se habla mucho sobre la descentralización, pero también tiempos en los que se dice y hace cosas muy distintas a partir de ella. No es para menos, en realidad, pues como proceso de reorganización política del Estado se afectan muchos intereses y se crea una evidente pugna entre quienes desean conservar ciertas prerrogativas y otros que, en cambio, tratan de imponer un nuevo orden. No obstante, existe entre los primeros actores políticos y económicos muy poderosos, que por lo general detentan un gran poder regional y una influencia significativa en el ámbito nacional.

Para los países que llegan un poco tarde a este proceso, el escenario les plantea, además, la necesidad de llevar adelante esta reforma política en el contexto de la globalización, aunque en estos años se ha constatado que más allá de sus promesas y potencialidades – pregonadas por distintos organismos multilaterales-, lo experimentado en la región en la

última década ha significado la profundización de la brecha entre países ricos y pobres, la pauperización generalizada de sus poblaciones, así como el agravamiento de injustas relaciones de intercambio, incluso en el caso de aquellos países que siguieron disciplinadamente la aplicación de las recetas económicas acordes con el nuevo modelo.

En este ambiente se ha podido constatar la manera en que la globalización ha servido para consolidar las segregaciones espaciales, acentuando la marginación económica y cultural de los ámbitos pobres de la región. Hoy, productos de lo más variados penetran en las economías locales provenientes de tierras lejanas; en cambio, se reducen las posibilidades de mantenimiento o ampliación de los mercados para los productores nativos, afectando las posibilidades de supervivencia de las producciones locales debido al establecimiento de relaciones tan desiguales.

En muchos casos, la reducción de las estructuras estatales, la transferencia de empresas públicas a corporaciones transnacionales, la privatización de los recursos naturales y la apertura creciente de los mercados no se ha reflejado en indicadores de desarrollo humano para las localidades comprometidas. Por el contrario, han aumentado las demandas de empleo, de tecnificación y mejoramiento del nivel de vida, poniendo en serio riesgo la viabilidad de iniciativas comunitarias y de base, tales como las pequeñas unidades económicas urbanas y rurales.

Luego de las reformas aplicadas en el Estado central, una crisis generalizada -política, económica, social y moral- se ha acentuado en algunos países de la región, y éste no ha logrado convertirse en un ente más eficiente ni su accionar ha resultado más eficaz. En cambio, las demandas sociales se han incrementado y agravado, hecho ante el cual se ha esbozado como salida política la descentralización, aunque esto signifique un planteamiento hasta cierto punto peligroso puesto que los frutos de este proceso sólo pueden apreciarse en el mediano y largo plazo. Además, su éxito dependerá del diseño de la propuesta política que se siga, es decir del grado de democratización que se plantee; de la manera en que se asignen los recursos económicos, del grado de transparencia que se promueva en la gestión pública y de los mecanismos de participación efectiva que se fomenten en la población, aspectos que no aparecen tan claros en las propuestas políticas en boga, como veremos más adelante.

Los logros de corto plazo que puede provocar la descentralización –que ciertamente es posible obtener en ciertos campos, como la ejecución de políticas sociales-, se encontrarán supeditados a la asignación de recursos significativos, del respeto y ampliación de las autonomías regionales y locales, pero sobre todo al trabajo consecuente con una perspectiva de desarrollo humano que promueva la más amplia participación ciudadana.

Sin embargo, la pregunta que es necesario formularse es: ¿hasta qué punto están dispuestos los gobiernos nacionales a proporcionar información a la ciudadanía y facilitar su acceso a la toma de decisiones, la cogestión y la fiscalización? Puesto que participar signi-

fica tener derecho simultáneo a todos estos elementos, no es posible hablar con propiedad de un ejercicio pleno de la ciudadanía si no podemos tomar decisiones; por ejemplo, si se nos convoca sólo para escuchar o si no tenemos atribuciones para controlar la gestión pública. La participación acompaña íntimamente cualquier propuesta de descentralización y de desarrollo local, y puede resultar un indicador muy apropiado para medir el nivel de profundización alcanzado por el sistema democrático.

A su vez, la participación requiere un cambio profundo en las mentalidades, que obligue a ver en cada persona a un ciudadano capaz, al que se le debe reconocer atribuciones y facilitar el ejercicio responsable del poder, favoreciendo de esta manera su crecimiento personal, a través de la aceptación de responsabilidades públicas. Supone, por tanto, vencer prejuicios, creer en las personas y en sus organizaciones propias; requiere fortalecer el tejido social y lograr su institucionalización.

Si la participación es considerada como una variable esencial en una propuesta descentralista, puede generar múltiples sinergias en el accionar social, mejorando los niveles de reconocimiento y aprendizaje, aumentando la coordinación y cooperación interna, elevando la confianza social y la autoestima personal, etc. Sin embargo, aún existen quienes le temen, mientras que otros sólo buscan valerse de ella con fines ideológicos muy distintos. En muchas localidades del Perú se convoca a participar a la población invocando instituciones ancestrales como la *Minka* o el *Ayni*, cuando el único propósito es buscar el aporte de “mano de obra comunal”, una forma de explotación de la población pobre al exigírsele un trabajo no remunerado; en otras palabras, se trata de hacer que la gente “participe” aportando trabajo gratuito.

2. PUNTOS DE ENCUENTRO ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL



Por lo general, las agendas regionales y locales son bastante concretas; buscan responder a las necesidades y demandas que les plantean poblaciones que se encuentran muy cerca. Resulta difícil encontrar en los planteamientos regionales propuestas que dejen en manos de “las fuerzas del mercado” las soluciones a los problemas, como ocurre, por ejemplo, respecto al acceso a la propiedad de la tierra, el manejo de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente, la atención de la pobreza o el acondicionamiento del hábitat que, en cambio, son muy comunes en la escala nacional.

Los gobernantes y operadores de los gobiernos subnacionales no pueden permitirse gobernar con generalidades; requieren concretar sus políticas y sus acciones con frecuencia

provocan numerosas formas de relación entre las distintas instancias regionales y locales, aunque algunas son de enfrentamiento y disputa por competencias, otras son un síntoma de proximidad, encuentro y potencialidad.

Lo mismo ocurre desde el punto de vista conceptual. La descentralización en tanto forma de organización de recursos institucionales y materiales del Estado, establece un orden general que debe proporcionar coherencia a su accionar y que necesita de una coordinación muy clara con otros operadores estatales y con la propia sociedad civil local para poder concretar sus propuestas. De modo inverso, la sociedad local requiere del marco normativo y de los recursos institucionales públicos para concretar sus propuestas de desarrollo. Esta dinámica ascendente se encontrará primero con los gobiernos locales y luego con los regionales para lograr sus propósitos.

De esta manera, el encuentro entre los gobiernos subnacionales y la sociedad civil es previsible y beneficioso, pues debe significar un diálogo entre quienes se preocupan por el interés general y quienes defienden sus intereses específicos. Pero si este encuentro es evitado, si no es promovido y organizado bajo reglas claras, no resulta extraño que dé lugar a desencuentros y disputas entre estas dos dinámicas y que se vivan ambientes de conflicto e incertidumbre en lugar de cooperación e intercambio.

Desde esta perspectiva, una serie de temas reaparecen con más vitalidad y generan las nuevas agendas que resultan coincidentes en muchos aspectos relativos a la descentralización y al desarrollo local, como la inversión en capital humano: formación e información de las personas, fortalecimiento del tejido social reconociendo y vigorizando la organización social, delegando poder y aceptando atribuciones en la sociedad; fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, en términos de su capacidad de gestión, recursos y orientación hacia el desarrollo; el tratamiento de problemas específicos y sectoriales, como la situación de las ciudades y áreas rurales afectadas por las explotaciones mineras o industriales, acentuación de la pobreza, reivindicaciones étnicas, etc.

Aunque, por cierto, estos temas puedan carecer de importancia desde el punto de vista centralista, donde el Estado promueve, por ejemplo, actividades extractivas sin considerar seriamente las implicaciones que puedan tener en la destrucción del medio ambiente, o en el mantenimiento de poblaciones aledañas en situación de la más profunda pobreza, viviendo en condiciones sanitarias inaceptables. El Estado central espera que de esa riqueza que llega a la capital llueva después para todos, cuando no gotea, siquiera, al costado del socavón.

3. IMPORTANCIA Y POTENCIALIDAD DEL DESARROLLO LOCAL



Cada realidad local reclama el reconocimiento de sus particularidades. Una localidad puede comprender a un pueblo de pescadores, a nacionalidades amazónicas o a comunidades campesinas, pero podemos estar hablando también de una determinada sección de una ciudad. En la medida en que lo local es un tema sumamente complejo, requiere un tratamiento sereno y suficientemente amplio, de modo que la legislación y las políticas de apoyo garanticen la flexibilidad necesaria para que permita su aplicación en realidades disímiles.

Esta diversidad abona a favor de reforzar las autonomías que permitan a las sociedades locales y a sus gobiernos locales atribuciones y recursos que hagan posible una gestión cabal de sus potencialidades, así como enfrentar con éxito los problemas que les corresponde atender.

Sin embargo, en los tres países estudiados la normatividad local es apenas incipiente. Si bien es cierto que la Ley de Participación Popular ha servido para cambiar drásticamente el tratamiento del tema en la realidad boliviana, hay que reconocer que se trata de un dispositivo relativamente reciente. En Ecuador destaca el reconocimiento que se da a las nacionalidades indígenas y negras, mientras que en el Perú es significativo el reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. Sin embargo, aún falta desarrollar el tratamiento general de las instituciones locales, las atribuciones asignadas a la sociedad civil y la orientación general del desarrollo local.

La normativa y las políticas deben profundizar en temas como la sostenibilidad social de las políticas y el mayor respaldo a las acciones planificadas con participación ciudadana. Queda en muchos casos pendiente el tratamiento de temas tales como la situación de las áreas diferenciadas por razones de pobreza, las áreas con mayores o menores recursos naturales, la degradación y contaminación del ambiente, etc. Y también es necesario precisar las atribuciones inherentes a los pueblos para preservar y desarrollar su cultura, así como el derecho a elegir su ideal de desarrollo y a tomar decisiones sobre los recursos de que disponen.

La dimensión local requiere ser potenciada mediante estrategias explícitas del Estado central, a través de políticas promocionales múltiples que tomen en cuenta la protección de las pequeñas empresas urbanas y rurales, la formación y capacitación, el desarrollo de tecnología adecuada y limpia, el acceso a créditos, etc. Sin olvidar el desarrollo de las prácticas y técnicas productivas ancestrales que pueden potenciarse y, en general, el respeto a las culturas, que suponga el reconocimiento de las distintas lenguas, los usos y costumbres, el derecho comunitario o nativo, la propia cosmovisión.

Pero en muchos aspectos el desarrollo local es un campo recién descubierto por el Estado en esta parte de América Latina. Por ejemplo, se ha tenido singular éxito en el ámbito de la planificación participativa. Sin embargo, las experiencias pioneras de planificación participativa del desarrollo local en Bolivia, Ecuador y el Perú, han tenido como punto de partida la presencia visionaria de alguna autoridad local y el auspicio de alguna ONG, o el apoyo de instituciones sensibles a las necesidades de las poblaciones, como las iglesias, además de las propias organizaciones sociales.

Esto quiere decir que tanto el inicio de las experiencias como el éxito de las mismas han dependido de actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales, y no de instituciones del gobierno central. El Estado central ha tenido una actitud bastante más escéptica ante estas prácticas; incluso en muchos lugares se las ha combatido abiertamente, restando reconocimiento legal a sus productos.

Ha sido recientemente, y gracias al paciente trabajo de ONGs así como a la influencia de organismos de cooperación internacional al desarrollo y multilaterales, que el Estado ha aceptado su importancia, aprendido las lecciones e, incluso, adoptado sus prácticas y metodologías, incluyéndolas en el sistema normativo nacional.

Lo cierto, entonces, es que el Estado ha tenido que aprender de la sociedad civil lo relacionado con la planificación participativa así como las diversas formas que existen de autogestión y cogestión, mas este aprendizaje ha sido muy desigual en todos lados y ha dado lugar a formas distintas de asumir el reto del desarrollo. En este trabajo examinaremos el caso boliviano, que asume una doble vía de intervención, ya que por un lado reconoce y fortalece el tejido social y facilita su participación en las instancias del gobierno local y, por otro lado, genera una reestructuración estatal a partir de un proceso denominado de descentralización administrativa, que va de la mano con el proceso anterior, lográndose en un período bastante breve resultados sumamente importantes.

El caso ecuatoriano describe, un proceso mucho más lento en relación al anterior, donde los avances legislativos han sido mayores a los resultados obtenidos en la práctica. La descentralización ecuatoriana aún se encuentra en sus momentos iniciales desde el Estado; en cambio, es muy activo el trabajo que se viene llevando adelante desde los grupos indígenas y las organizaciones sociales de las localidades rurales, gracias al impulso de los gobiernos cantonales y de las ONGs, generando una dinámica que el Estado central todavía no alcanza asumir.

La experiencia peruana responde directamente a los vaivenes de su situación política. Eliminados los gobiernos regionales y restringido el ámbito de acción de los locales por el gobierno autoritario durante la década anterior, luego de su caída se ha reinstaurado el sistema descentralizado, a la vez que se ha generado un nuevo marco normativo, iniciándose próximamente el proceso político de elección de sus nuevas autoridades.

Este trabajo comprende tres secciones. En la primera unidad introducimos la discusión conceptual sobre la descentralización y el desarrollo local. Respecto a este último, consideramos importante aclarar el significado de la localidad, la sociedad local y su sistema económico.

Así mismo, se presentan los procesos de descentralización en marcha en Bolivia, Ecuador y el Perú, estudiando los criterios empleados para la determinación de las unidades territoriales y sus repercusiones sobre las realidades locales, así como la situación de los actores participantes y los requisitos institucionales que se han puesto en juego para facilitar el proceso.

La segunda unidad desarrolla el método de planificación estratégica participativa para el desarrollo local, que está orientado a generar un amplio conjunto de sinergias a partir de los recursos destinados a este propósito.

Se presentan las principales orientaciones metodológicas que facilitan la conducción del planeamiento participativo, las condiciones requeridas para generarlo y la correspondiente base conceptual.

Finalmente, la tercera unidad plantea, en extenso, el proceso del planeamiento estratégico participativo. Se detalla cada paso, indicándose el instrumental más conveniente a emplear y dando cuenta también de experiencias de aplicación y estudios de casos concretos.

Esta unidad toma, entonces, la forma de una guía detallada, orientada a facilitar los procesos de planificación participativa desde sus fases iniciales hasta las implantaciones y evaluaciones finales. Esta sección responde al trabajo realizado conjuntamente con Christophe Mestre en la conducción de un taller realizado en La Paz en octubre de 1999, con cuyos participantes compartimos muchas apreciaciones y sugerencias que recogemos en este estudio. Asimismo, parte de este capítulo sigue la metodología sugerida por Berthomé y Mercoiret.

A lo largo de toda la obra hemos añadido un conjunto de instrumentos validados en distintas intervenciones de apoyo al desarrollo local, algunos de los cuales han sido presentados inicialmente en publicaciones previas en el Perú. Igualmente ha sido muy importante el contacto con los alumnos de la maestría en Economía Agrícola y Desarrollo Rural de la Universidad Central del Ecuador, con quienes compartimos muchas impresiones a lo largo del curso que dicté sobre este tema y que sirvió para estudiar y comprender mejor aún el proceso ecuatoriano; a ellos mi agradecimiento y recuerdos.

Quiero agradecer el minucioso trabajo de acompañamiento que he recibido de Frédéric Apollin del CICDA, con quien hemos intercambiado las versiones preliminares y que ha aportado opiniones muy acertadas sobre este tema, al igual que con Danièle Sexton, que esperamos se vean reflejadas en el producto final de este trabajo. Igualmente, quiero

expresar mi reconocimiento a Jaime Vela, director de la Escuela para el Desarrollo, quien ha contribuido al seguimiento, nos ha aportado sus opiniones y ha facilitado la realización del taller de validación en el Perú.

Quiero agradecer, igualmente, a Laurence Marandola de CICDA Bolivia, quien nos ha transmitido sus comentarios y nos ha facilitado documentos de trabajo muy esclarecedores sobre la situación boliviana. Finalmente, a los participantes del taller de validación que con sus comentarios tan agudos nos han permitido completar la revisión final de este material. Nos referimos a Carlos Grey director de Eco-Ciudad, a Jorge Aparcana de CODEH-Ica, al alcalde Aquiles Donayre de Subtanjalla en Ica, a Emilio Cacho consultor de SNV Cajamarca, a Patricio Crespo del CAMAREN de Ecuador, a Danièle Sexton responsable regional del CICDA y a Christophe Mestre director del CIEDEL de la Université Catholique de Lyon. Finalmente a Annie Ordóñez, como siempre, por su impecable labor en el cuidado de la edición.

En lo personal, quiero dedicar este trabajo a Elizabeth Robles que ha contribuido decididamente a que este libro sea una realidad, lo mismo que a Sandra, Gabriel y Sergio, niños que simbolizan para mí la esperanza y el futuro que todos los chicos de esta región merecen.

Espero que este trabajo permita a los actores locales –gobiernos municipales, organizaciones populares de todo tipo, promotores de instituciones públicas con intervención local, miembros de iglesias y ONGs, etc.-, contar con un instrumento que contribuya a su progresivo fortalecimiento, a partir de una propuesta validada de planificación participativa, que se apoya en la capacidad de organización y gestión de la población local, y cree en la capacidad de la sociedad local para administrar sus recursos, afrontar sus problemas y resolver sus diferencias, a partir de una visión compartida de un futuro esperanzador pero realizable, en el marco del desarrollo humano.

Enrique Quedena

UNIDAD

1

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ



RESUMEN

En esta unidad presentaremos la situación de los procesos de descentralización en marcha en Bolivia, Ecuador y el Perú, considerando especialmente su relación con las acciones de desarrollo local. Se trata de proporcionar insumos para el trabajo de planificación participativa local.

Para tal efecto se hace una revisión de estas experiencias, tratando de centrar la discusión en un conjunto de interrogantes básicas.

✍ ¿De qué manera la descentralización constituye una oportunidad para impulsar cambios locales en profundidad y a gran escala?

- ✍ ¿Permite la descentralización que las dinámicas locales se inserten en espacios mayores, adquiriendo en el camino nuevas formas de ejercicio del poder, nuevas representaciones políticas, una mejor valoración cultural y acceso a mercados?
- ✍ ¿Existen lazos de comunicación real entre los enfoques de la descentralización y del desarrollo local?
- ✍ ¿Existe la posibilidad de generar acciones sinérgicas sobre la base de las relaciones descentralización-desarrollo local en la región?
- ✍ ¿La oportunidad de comparar tres experiencias que se desarrollan simultáneamente en países no sólo vecinos sino también muy similares en cultura y problemáticas nos puede permitir avanzar conjuntamente?

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Al finalizar esta unidad, los participantes estarán en capacidad de:

- ✍ Distinguir los conceptos de descentralización, desconcentración y desarrollo local.
- ✍ Comparar situaciones en los tres países, identificando los aspectos positivos y negativos que se han generado en su puesta en práctica, así como extraer conclusiones comunes o generales, de importancia para su trabajo de promoción social.
- ✍ Formular propuestas de integración de los enfoques de descentralización y de desarrollo local en sus ámbitos de trabajo.

1. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN CURSO

Los procesos de descentralización que se vienen dando en los países de esta parte de Sudamérica presentan progresos muy desiguales. Bolivia viene avanzado firmemente desde hace más de siete años, y aunque se trata de un tiempo relativamente breve, ha logrado éxitos importantes, especialmente a nivel local, mediante la creación de los nuevos distritos municipales y la extensión de los mecanismos de participación popular.

El caso ecuatoriano es el más reciente de todos, y sigue un ritmo bastante moderado en su ejecución. No obstante, cuenta ya con instituciones encargadas de dirigir la descentralización, creando a la vez un marco conceptual que va de la mano con un extenso conjunto de normas de modernización del Estado.

En cambio, la situación del Perú es más bien paradójica, ya que habiendo iniciado primero su descentralización y contando con todo un marco legislativo y constitucional, hoy está reiniciando de cero un nuevo proceso, debido a la abrupta cancelación del sistema de regionalización en 1992.

1.1 DETERMINACIÓN DE LAS UNIDADES TERRITORIALES

a. El proceso boliviano

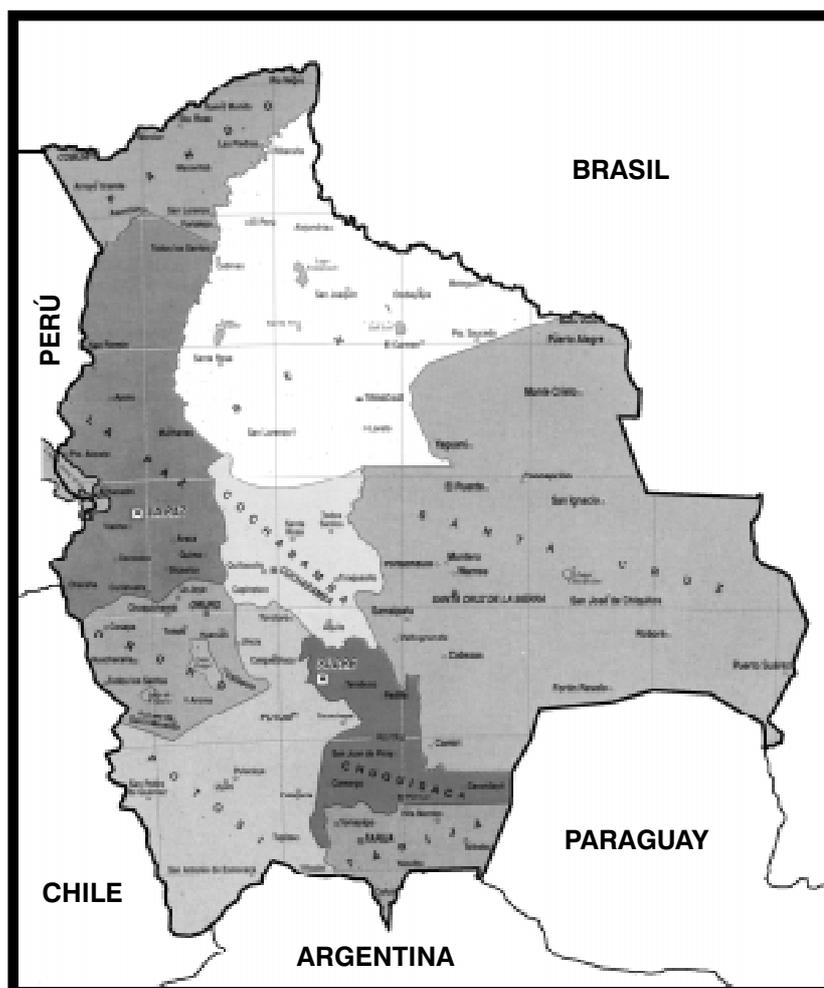
El primer nivel descentralizado de Bolivia es el departamento, que es dirigido por un prefecto designado por el presidente de la República, acompañado de un Consejo Departamental cuyos miembros son elegidos por voto popular, convirtiendo a esta instancia en un régimen mixto.

La Prefectura constituye la base del denominado sistema de descentralización administrativa, que tiene un carácter dependiente respecto al Ejecutivo nacional.

En las capitales de los departamentos existe también un Concejo Municipal elegido por votación popular, el mismo que nombra de entre sus integrantes a un alcalde, lo que refuerza el carácter del Concejo como principal poder interno. Estas municipalidades constituyen, en contraposición con las Prefecturas, el primer eslabón de la cadena de la descentralización autónoma.

Esto quiere decir que las atribuciones y funciones de ambos gobiernos se rigen por leyes distintas. La Ley de Descentralización Administrativa y el Decreto Supremo 25060 establecen como obligación y potestad de las Prefecturas el cumplimiento de las normas legales, la conservación del orden interno, la planificación económica y social departamental, la ejecución del plan departamental -en el marco del plan nacional-, en coordinación con los gobiernos municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, para ejecutar los proyectos de inversión pública, la construcción de carreteras y caminos secundarios, asumir la asistencia social, la salud y educación, promover la participación popular, gestionar créditos para inversiones, ejercer funciones registrales y promover la inversión privada.

BOLIVIA



El Concejo Municipal, en cambio, está normado por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Participación Popular. Actúa como un órgano legislativo y deliberante, y tiene como atribuciones elegir al alcalde en su primera sesión, planificar y promocionar el desarrollo urbano, dictar reglamentos, ordenanzas y resoluciones, fijar los objetivos de programas y planes, aprobar planes municipales, aprobar el presupuesto municipal y aprobar las contrataciones.

El segundo nivel territorial descentralizado es la provincia, al frente de la cual se encuentra un subprefecto designado por el prefecto -que es obviamente dependiente de él y sigue su línea de acción-; además, tiene competencia para dictar resoluciones administrativas en las áreas que le son propias y en las que le son expresamente delegadas por su superior.

El subprefecto preside los Consejos Provinciales de la Participación Popular que, como lo expresa la ley, tienen el carácter de un nivel desconcentrado.

En las capitales de provincia existe también una Junta Municipal que, como el caso de las departamentales, es elegida por sufragio universal; posteriormente esta junta elige entre

CUADRO N°1
UNIDADES TERRITORIALES DESCENTRALIZADAS DE BOLIVIA

NIVEL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	ENTIDAD DE GOBIERNO
I. DEPARTAMENTO	Prefectura: Prefecto / Consejo Departamental Municipios: Concejo Municipal /Alcalde
II. PROVINCIA	Sub prefecto En capitales de provincia: Junta Municipal / Alcalde
III. SECCIÓN DE PROVINCIA	Junta Municipal / Alcalde
IV. CANTÓN	Corregidores Agente Municipal Cantonal
V. DISTRITO MUNICIPAL	Sub alcaldes

sus miembros al alcalde. Cuenta con las mismas atribuciones que el nivel departamental, esta vez referidas a su espacio, y es autónoma.

El tercer nivel es la sección de provincia, donde encontramos una Junta Municipal elegida por sufragio popular y un alcalde con las mismas atribuciones que en los otros niveles.

El cuarto nivel es el Cantón. Aquí existe un corregidor nombrado por el prefecto, y que por supuesto sigue su línea de mando. Existe también el agente municipal cantonal, que es elegido por votación directa en el cantón respectivo; sus funciones son delegadas por el Alcalde. Tienen las atribuciones de los alcaldes para la promoción, supervisión y desarrollo urbano en su jurisdicción.

El último nivel lo constituye el distrito municipal, dirigido por subalcaldes designados por el alcalde municipal, con un carácter zonal. Se trata del responsable administrativo del distrito y en ese sentido actúa como unidad de ejecución desconcentrada del gobierno municipal. Tiene por objeto promover la eficiencia en la acción interinstitucional, en el manejo de los recursos y de las políticas públicas sectoriales, además de promover la eficiencia municipal y la participación de base.

De acuerdo a la Constitución boliviana, se establece una jerarquía en los niveles municipales de modo tal que los Concejos Municipales de las capitales de departamentos vigi-

lan y controlan a los Concejos Municipales Provinciales; el alcalde departamental hace lo propio respecto a los alcaldes provinciales y éstos sobre los agentes municipales.

Finalmente, los concejales son elegidos por votación universal, directa y secreta, por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por ley. Los agentes municipales se eligen de la misma forma, por mayoría simple de sufragios.

En Bolivia existen 9 departamentos, 112 provincias, 311 secciones de provincias (municipales), 1386 cantones y 1124 distritos municipales.

b. El proceso ecuatoriano

El primer nivel de organización territorial en Ecuador es la provincia, dirigida por un prefecto y un Consejo Provincial, elegidos por votación popular. Un aspecto interesante es que se ha dispuesto que los integrantes del Consejo deben representar a cada Cantón, estableciéndose una cuidadosa proporción y representatividad espacial.

Se trata, en este caso, de un gobierno seccional autónomo. La provincia se encarga de dictar ordenanzas y de establecer las tasas y contribuciones; también de la infraestructura, así como del equipamiento comunal rural, los caminos vecinales, la infraestructura básica de salud así como de la protección ambiental, las construcciones escolares, culturales y deportivas en el ámbito rural y del catastro rural.

CUADRO N°2
UNIDADES TERRITORIALES DESCENTRALIZADAS DE ECUADOR

NIVEL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	ENTIDAD DE GOBIERNO
I. PROVINCIA	Consejo Provincial Prefecto / Gobernador
II. CANTÓN	Concejo Municipal / Alcalde Jefatura Política Cantonal
III. PARROQUIA	Juntas Parroquiales Presidente de Junta Parroquial / Teniente Político Parroquial
IV. OTRAS CIRCUSCRIPCIONES Indígenas / Afroecuatorianas / Regímenes especiales de administración territorial: distritos metropolitanos y la provincia de Galápagos	

c. El proceso Peruano

A diferencia de los otros dos países, el Perú inició un proceso de descentralización en la segunda mitad de los ochenta, pero fue interrumpido durante una década, luego de que un golpe de Estado derogara la legislación y desconociera autoridad a las unidades territoriales recién creadas, las mismas que integraban a varios departamentos (siendo en consecuencia, bastante extensas).

Durante los últimos años, en el Perú han existido Consejos Transitorios Regionales cuyo presidente era nombrado por el presidente de la República y respondía a la política del



poder Ejecutivo, eliminándose las elecciones y los cuerpos legislativos regionales; de esta manera, la estructura descentralizada reposó solamente en los gobiernos municipales.

A partir del 2003 el territorio estará integrado por cuatro unidades: regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyo ámbito se organizará el gobierno en tres niveles: nacional, regional y local. Los departamentos y las regiones constituirán el nivel regional. La capital de la República tendrá un régimen especial, pues no se integra a ninguna región.

Los departamentos han existido sólo como una demarcación territorial, pero han carecido de instancias de gobierno; es decir, sólo han actuado como unidades de referencia para provincias y distritos, pero no como unidades de gobierno. Pero la legislación actual ha convertido a los departamentos en unidades de gobierno, convirtiéndolos inicialmente en las nuevas regiones.

Esto quiere decir que la regionalización se inicia constituyendo gobiernos a nivel departamental y luego, mediante referéndum, se podrá integrar progresivamente los departamentos contiguos para conformar las nuevas regiones, las mismas que contarán con incentivos que serán determinadas por una ley especial. Para facilitar la integración, se ha dispuesto que los gobiernos regionales puedan crear mecanismos de coordinación entre sí.

Por su parte, las municipalidades se dividen en tres niveles. El primero lo constituye la Municipalidad Provincial, que se encuentra dirigida por un Concejo Municipal y un alcalde elegidos todos ellos directamente por voto popular. Sus principales atribuciones son acordar su régimen de organización interna, votar su presupuesto, administrar sus bienes y rentas, regular el transporte y la circulación, contratar los servicios que no administren directamente, planificar el desarrollo y ejecutar los planes, así como promover la participación vecinal.

Estas municipalidades están facultadas también para prestar directamente servicios comunes a las municipalidades distritales de su jurisdicción, así como para coordinar, complementar o suplir la acción de éstas cuando lo consideren necesario.

Igualmente, son aptas para regular el urbanismo, cooperar con la educación inicial y primaria, promover la cultura, la recreación y el deporte, el turismo y la conservación histórica, así como para participar en la demarcación territorial de los distritos; en este último caso, con aprobación de la Asamblea de Alcaldes Distritales.

El segundo nivel edil lo componen las Municipalidades Distritales, que al igual que las provinciales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y poseen las mismas atribuciones generales, pero referidas a ámbitos más reducidos.

CUADRO N°3
UNIDADES TERRITORIALES DESCENTRALIZADAS DE PERÚ

NIVEL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	ENTIDAD DE GOBIERNO
I. REGIÓN	Consejo Regional Presidente Regional
II. DEPARTAMENTOS	Consejo Regional Presidente Regional
III. PROVINCIA	Concejo Municipal Provincial Alcalde Provincial
IV. DISTRITOS	Concejo Municipal Distrital Alcalde Distrital
V. CENTROS POBLADOS MENORES	Concejo de Centro Poblado Menor (CPM) Alcalde de CPM

La ley de municipalidades permite que en aquellos lugares donde existan necesidades de servicios locales y que cuenten con más de 500 personas mayores de edad, se puedan crear municipalidades de centros poblados menores; cuando ello ocurre, las Municipalidades Provinciales se encargan de delimitar su territorio.

También se permite crear agencias municipales en los poblados que por la demanda de servicios, el número de habitantes o la distancia, requieran la desconcentración de determinados servicios municipales. En las comunidades campesinas cumple las funciones de agentes municipales la autoridad comunal, designada conforme a sus usos y costumbres, mientras que en otros lugares son designados o cesados por el alcalde.

De acuerdo a una modificación constitucional, las provincias y distritos pueden hacer uso del referéndum para cambiar de circunscripción regional con unidades territoriales contiguas; además, en adelante los cargos durarán cuatro años.

Sin embargo, en el país aún persiste un sistema de prefecturas, pero a diferencia de los otros dos países no forman parte del sistema descentralizado ni tampoco del sistema desconcentrado, ya que todas estas funciones han sido cumplidas históricamente por organismos o dependencias ministeriales o públicas autónomas.

El Perú tiene 24 departamentos y una provincia constitucional (de régimen especial), que actuarán inicialmente como gobiernos regionales (hasta que progresivamente formen unidades mayores, pasando a denominarse regiones solamente), también existen 189 municipalidades provinciales y 1809 municipalidades distritales.

d. Conclusiones sobre los tres casos

 ¿De qué manera estos niveles contribuyen a reforzar el desarrollo local?

En la medida en que Bolivia ha lanzado dos procesos casi simultáneos, de descentralización administrativa y de desarrollo local autónomo, ha generado una cadena de acciones estatales que facilita el apoyo a las iniciativas de desarrollo local. Por supuesto que se mantienen ciertos problemas funcionales, como por ejemplo la facilidad para cambiar al alcalde o la distancia que en algunos casos existe de forma manifiesta entre el gobierno local y el departamental; sin embargo, se encuentra bastante bien encaminado y sobre esa base se pueden realizar ajustes así como aplicar programas dirigidos a lograr una constante retroalimentación.

En cambio, en Ecuador diferentes sectores y personalidades insisten en señalar que la legislación necesaria para la descentralización existe ya, pero no así la decisión política que la lleve a efecto. Eso hace que importantes procesos de planificación y desarrollo local en curso, como ocurre en Cotacachi, Guamote y Saquisilí, no sean potenciados e integrados a acciones de mayor escala.

En el Perú la decisión política ha sido manifiesta de reiniciar la descentralización; incluso se ha convocado a elecciones regionales para el año 2002 y el marco normativo es muy reciente, dando lugar a cambios constitucionales y leyes nuevas. Sin embargo, no existe una adecuada sensibilización en la población sobre lo que este proceso significará para su futuro. El proceso de reinstauración de los gobiernos regionales no ha tenido un carácter participativo; tampoco ha generado reacciones significativas en la sociedad que ha actuado como un simple espectador. Es de esperar que el proceso de instalación de los nuevos gobiernos regionales genere recién los primeros contactos con las sociedades locales y aporte a su desarrollo.

 ¿Tiene alguna implicación con la planificación participativa?

En Bolivia, la Ley de Participación Popular ha fomentado la creación de un sistema de planificación participativa municipal, que además de mostrar sus frutos en el corto plazo ha supuesto la progresiva creación de municipios allí donde antes existían cantones, de modo que en la actualidad se ha generado un debate incluso sobre la conveniencia o no de mantener la estructura política heredada. Algunos autores apuntan a “la eliminación no sólo de los 642 cantones con menos de mil habitantes, sino de todos los existentes,

ante la clara evidencia de que en aquellos municipios donde la jurisdicción territorial edil coincide con los límites cantonales se desarrollan mejores condiciones para la organización del territorio y de sus estructuras político-administrativas”.¹

En Ecuador, las medidas legislativas aún no abordan directamente el tema de las actuales circunscripciones políticas y las propuestas presentadas en la mesa plantean una muy variada gama de posibilidades que van desde la creación de regiones que modifican el mapa político interno (y con ello la dimensión local, por cierto), hasta otras que prácticamente mantienen las cosas como están.

En el Perú el panorama ha variado sustancialmente a raíz de la modificación constitucional de marzo del 2002, que ha establecido un reconocimiento expreso a la planificación participativa, pues establece que el plan de desarrollo local debe ser concertado con la sociedad civil. Así mismo, dispone que tanto los gobiernos regionales como los locales deben formular sus presupuestos con participación de la población.

 ¿De qué manera el desarrollo local se puede reforzar o no con la presencia de niveles de gobierno regional?

Existe la tendencia a unificar los regímenes autónomos y los dependientes de naturaleza seccional; de darse esto se podrá contar con entidades más robustecidas y probablemente con mayor capacidad de acción. Sin embargo, mientras no exista una normativa específica que apoye al desarrollo local, no se podría asegurar un cambio sustancial. En Ecuador, al nivel de propuesta del CONAM se plantea la posibilidad de que progresivamente se integren ambos sistemas bajo dominios autónomos, lo que supondría la eliminación gradual de las gobernaciones.

En el Perú, a diferencia de los otros dos casos, el nivel dependiente es poco significativo, a tal punto que se discute desde hace un tiempo la posibilidad de eliminar completamente la estructura del prefecto, subprefecto, gobernadores y tenientes gobernadores, que en la práctica no influye significativamente en las acciones de desarrollo nacional y menos aún en lo referente al desarrollo local.

Consideramos que una instancia regional tiene la gran ventaja de permitir la integración de los planes y múltiples acciones que desde las localidades se realizan incesantemente, que con frecuencia carecen de apoyo institucional mayor al que proporcionan los gobiernos o las administraciones locales. La necesidad de establecer planes integrales, inversiones por cuencas, proyectos transversales que superen las delimitaciones políticas, etc., se encuentra en la lista de necesidades no atendidas y es probablemente uno de los temas de mayor atención en la descentralización. La necesidad de que existan gobiernos regionales

¹ Ayo, Diego: «Los distritos municipales», en *Participación popular: una evaluación – aprendizaje de la ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible – Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, 1998.

es casi consensual, no así su carácter, pues en las discusiones regionales se plantean desde auténticos gobiernos políticos hasta simples administraciones desconcentradas.

1.2 LOS ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL

Si la descentralización no consigue consolidar a los distintos actores sociales e institucionales que se encuentran comprometidos auténticamente con los intereses regionales, es obvio que quienes capitalizarán los resultados serán los caudillos tradicionales.

Al ser instaurado, el sistema político descentralizado creará nuevos cargos, aunque no necesariamente asegurará el acceso de un nuevo tipo de representantes; en otras palabras, en un nuevo contexto político y electoral la clase política que ha sido funcional al centralismo podría reubicarse en los nuevos niveles de poder, manteniendo sus prerrogativas.

Por esa razón debe quedar claro que la descentralización puede contribuir al fortalecimiento de la democracia, aunque no es sinónimo de ella. Pueden existir procesos de descentralización sin que por ello mejore la situación de la democracia en un país; incluso se puede hablar de descentralización desde una dictadura, como de hecho ha ocurrido en muchos lugares de Latinoamérica.

En Ecuador existe la idea de replantear los sistemas electorales de modo que éstos puedan contribuir a la conformación de grandes corrientes políticas provinciales capaces de expresar de mejor manera los intereses seccionales y, por supuesto, de colocar representantes en todos los niveles políticos.

Para tratar de garantizar la presencia de ciertos actores políticos locales, en las propuestas ecuatorianas formuladas por el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, se ha planteado la posibilidad de que existan asambleas provinciales, parte de las cuales serían elegidas mediante votación popular, mientras que otra parte estaría compuesta por alcaldes o representantes designados por éstos.

La ley de Descentralización Administrativa boliviana, por su parte, permite ampliar la legitimidad de los Consejos Departamentales, al comportarse como organismo colegiado de consulta, control y fiscalización. Es gracias a esta norma que los consejeros tienen atribuciones para representar a nivel departamental los intereses de su provincia, promoviendo la coordinación intermunicipal y la participación de la comunidad; además, pueden fiscalizar la gestión del prefecto.

Lo anterior ha dado lugar a la formación de un cuerpo de consejeros -integrado por 169 miembros en total-, que provienen de la elección realizada por los concejales municipales en cada una de las provincias entre listas de ciudadanos comunes, permitiendo de esta manera ampliar los márgenes de participación democrática tradicionales.

En el Perú se ha decidido crear distritos electorales múltiples en reemplazo del distrito nacional o único, haciendo posible de esta forma generar nuevas representaciones políticas subnacionales de carácter regional. Así mismo, mediante una modificación constitucional se ha establecido la exigencia de respetar porcentajes mínimos para hacer accesible la representación por género, así como de comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales, principio que se aplicará también para el caso de los concejos municipales.

Pero obsérvese que en el caso ecuatoriano y boliviano los procedimientos no aseguran nuevas y mejores formas de representación. Si bien es cierto que se busca perfeccionar el sistema representativo, no ha sido posible garantizar una renovación política mediante la descentralización, ni tampoco parece que las propuestas legislativas permitan hacer responsables a los nuevos representantes de los niveles descentralizados por las ofertas políticas que hagan.

El caso peruano había quedado aún más rezagado, pero las reformas constitucionales de marzo del 2002 han permitido enrumbar el curso, ya que a las exigencias mínimas de representación de género y etnia se suma el carácter revocable de los mandatos regionales y locales, lo que sin llegar a ser una garantía para la generación de nuevas representaciones, establece en cambio criterios y procedimientos para tratar de acercarse a esta meta.

Las nuevas orientaciones democráticas se inclinan decididamente a otorgar autoridad al representante, pero a condición de establecerle obligaciones definidas y controles efectivos, en el entendido de que “la representación genuina existe allí donde existen tales controles”², un aspecto que es básico para lograr la renovación política en la región. Esta perspectiva apunta a generar credibilidad en las nuevas estructuras políticas que nacen con la descentralización, buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los candidatos, ya que gran parte del escepticismo que se vive actualmente se debe a que los representantes sencillamente no cumplen sus promesas.

Pero la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos públicamente o la burda mentira debería ser sancionada por los ciudadanos a través de múltiples medios, como la rendición de cuentas, la acción de cumplimiento, la revocatoria de los cargos o la inhabilitación de ejercer la función pública; este último caso, si al final del mandato se demuestra el incumplimiento de las promesas. Estos instrumentos, no obstante su directa relación con el tema, han resultado extraños durante muchas décadas a las propuestas políticas de la región.

2 Pitkin, Hanna F.: *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Como veremos en detalle más adelante, el desarrollo local descansa en la posibilidad de contar con tejidos sociales fortalecidos y en crecimiento, que actuando con niveles elevados de autoconciencia busquen conquistar explícitamente ámbitos de poder real que permitan generar ciertos márgenes de autonomía frente al esquema político y económico nacional. Una descentralización que no explora esta dimensión actúa como un proceso político de representaciones tradicionales que mantiene las distancias con la ciudadanía y bien podría terminar por ser funcional, una vez más, a un modelo neo-centralista, basado en el traslado territorial de la misma concepción centralista a un reducido número de ciudades.

El descentralismo sin desarrollo local es, en buena cuenta, un proceso político estatal sin actores sociales, un proceso sin componente social. Nótese que en este esquema la presencia de las municipalidades no subsana la situación sino que la confirma. El eslabonamiento de la reforma estatal con la dinámica transformadora de base es un requisito de sostenibilidad elemental, que escapa por completo a las preocupaciones planteadas en los documentos oficiales ecuatorianos y, hasta hace poco, ocurría lo propio con los planteamientos peruanos.

La dimensión local puede contribuir a enriquecer la agenda descentralista con innumerables temas y a su fortalecimiento como espacio de construcción de desarrollo, no sólo por facilitar la realización de las inversiones, sino también debido al fortalecimiento institucional y social que provoca.

Consideramos necesario poner de relieve que la coincidencia de una ley de descentralización administrativa que actúa simultáneamente con la Ley de Participación Popular explica parte del éxito boliviano. La reforma constitucional y la legislación descentralista peruana actual parece ir en el mismo sentido.

1.3 CONDICIONES INSTITUCIONALES Y SOCIALES PARA APLICAR LA DESCENTRALIZACIÓN

a. Las condiciones en Bolivia

Si bien la Constitución de Bolivia divide políticamente al país en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones, la Ley de Participación Popular ha permitido crear distritos municipales apoyada en la Ley Orgánica de Municipalidades, que señala atribuciones a los gobiernos municipales para crear subalcaldías municipales de carácter zonal, que funcionan bajo la autoridad del alcalde municipal, resultando de esta manera nuevas unidades territoriales.

En cuanto a los encargados de la implantación de la propuesta descentralista, aparece el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Popular del Ministerio de

Desarrollo Sostenible y Planificación. Figuran, así mismo, las instituciones ejecutoras de la Ley de Participación Popular: el Fondo de Inversión Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo de Desarrollo Campesino y ONAMFA.

Este proceso de descentralización guarda relación con el proceso de diálogo nacional puesto en marcha, mecanismo permanente de intercambio con la sociedad civil, como estrategia para la reducción de la pobreza, de manera consensuada.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, a nivel local destaca la creación de los Comités de Vigilancia, que permiten a los ciudadanos controlar la gestión municipal.

En el ámbito presupuestal, Bolivia también presenta un gran avance al establecer que los recursos asignados a los gobiernos municipales sean del orden del 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales; pero, además, éstos deben asignar a inversión pública no menos del 90% de los recursos de la coparticipación tributaria. Así mismo, de acuerdo a Ley de Participación Popular, el Tesoro General de la Nación debe crear un Fondo Compensatorio Departamental que sirva de apoyo a las acciones municipales.

Se ha dispuesto también que los ministerios y las prefecturas de departamento, asignen, transfieran o desconcentren, según corresponda, los recursos financieros, físicos y humanos necesarios para el funcionamiento de los servicios departamentales.

Además de ello, existen recursos departamentales administrados por los prefectos. Se trata de las regalías departamentales creadas por ley, los recursos del fondo de compensación departamental, el 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos, asignaciones del presupuesto general de la nación para servicios personales de salud, educación y asistencia social, transferencias extraordinarias del tesoro nacional, créditos, empréstitos y recursos propios. El prefecto está obligado a emplear entre el 85 y el 100% de los recursos recaudados (de acuerdo a especificaciones de la ley) para programas y proyectos de inversión, destinando solamente el 15% a gastos administrativos.

De acuerdo a la Constitución Política, las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, siendo invertidas independientemente por sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos, en relación con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Bolivia. De esta manera el país está destinando una muy importante parte de su presupuesto a los distintos niveles descentralizados, estableciendo en este punto una diferencia con Ecuador y una aún mayor con el Perú.

La estrategia general de la descentralización desarrolla sus acciones a dos niveles y de manera simultánea. Por un lado, se fortalece la estructura organizativa del poder Ejecutivo a nivel departamental, mediante la Ley de Descentralización Administrativa; por otro lado, se fortalece el sistema autónomo de las municipalidades, dotándolas de recur-

tos y programas de acción que las vinculan con las necesidades expresadas por la población, para lo cual el referente es la Ley de Participación Popular.

Es posible desplegar esta estrategia, toda vez que se dota de recursos económicos significativos tanto a los niveles dependientes como a los autónomos descentralizados. Al mismo tiempo se incrementa las atribuciones municipales; se transfiere infraestructura física de educación, salud, deportes, así como la responsabilidad sobre los caminos vecinales y el micro-riego.

Complementa lo anterior los programas orientados a desarrollar la capacidad de gestión administrativa y operativa de los gobiernos en los diferentes niveles, así como la promoción de una amplia participación popular que sirve para impulsar la planificación, la consulta y garantizar la transparencia de la acción pública.

b. Las condiciones en Ecuador

La descentralización ecuatoriana se apoya en la ley marco de modernización del Estado, siendo el CONAM (Consejo Nacional de Modernización del Estado) el encargado de coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización, las mismas que tienen por objeto trasladar poder político, económico, administrativo y de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales. Para tal efecto, CONAM debe coordinar con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANME) y el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) en lo que resulte pertinente.

Así mismo, la Constitución Política remite a las leyes la regulación de las competencias para evitar superposiciones y duplicidad de atribuciones entre diferentes niveles y organismos. También por ley se regulan los procedimientos destinados a resolver conflictos de competencia, así como las formas de control social y de rendición de cuentas.

Uno de los aspectos más saltantes tiene que ver con los recursos asignados a la descentralización. A los concejos provinciales y municipios se le asigna el 15% del presupuesto del gobierno central, sin perjuicio de otros recursos que puedan destinarse a los gobiernos seccionales autónomos. Estos recursos deben ser distribuidos sobre la base de planes de inversión provinciales y municipales, dándose preferencia a las obras y servicios a realizarse en las zonas de menor desarrollo.

Para la distribución del Presupuesto General del Estado entre los entes seccionales, se toman como criterio:

-  El número de habitantes.
-  Las necesidades básicas insatisfechas.
-  La capacidad contributiva.

- ✍ El logro en el mejoramiento de los niveles de vida.
- ✍ La eficiencia administrativa.

Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo están conformados por:

- ✍ Las rentas generadas por ordenanzas propias.
- ✍ Transferencias y participaciones que les correspondan.
- ✍ Recursos que perciben y los que les asigne la ley.
- ✍ Recursos que perciban en virtud de la transferencia de competencias.
- ✍ Asignaciones discrecionales sólo en casos de catástrofes.

Para poner en marcha todas estas políticas, se toma en cuenta la existencia de regímenes especiales de administración territorial por razones demográficas y ambientales, también para los casos de protección de áreas sujetas a régimen especial, pudiendo en tal caso limitarse dentro de éstas a los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente. Para ello se ha establecido que cada régimen especial sea regulado por una ley especial; es el caso, por ejemplo, de Galápagos y las provincias amazónicas. En aplicación de esta disposición pueden crearse, por ley, distritos metropolitanos.

En cuanto a las estrategias generales que plantea la descentralización en Ecuador, podemos señalar como rasgos más notables los siguientes:

- ✍ Se busca muy conscientemente el desarrollo armónico del país y eliminar las inequidades espaciales y los tratamientos arbitrarios, recurriendo para ello al fortalecimiento de las entidades seccionales y distribuyendo mejor los ingresos públicos y las riquezas.
- ✍ Se señala un principio de capacidades: no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias.
- ✍ Se establece un procedimiento gradual de implementación: la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.
- ✍ Quedan como competencias exclusivas del gobierno central la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, así como otras que la Constitución y los convenios internacionales excluyan.

c. Las condiciones en el Perú

Los gobiernos regionales peruanos se crearon e implementaron a mediados de los años ochenta, pero desde 1992 fueron captados por el poder Ejecutivo y transformados en instituciones dependientes del gobierno central. Para los efectos políticos y constitucionales desaparecieron como instancias descentralizadas de gobierno.

La propuesta de descentralización se procesó a través del Congreso de la República mediante proyectos de ley presentados por las principales fuerzas políticas. La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso, en coordinación con alcaldes, consejos transitorios de administración regional, universidades, colegios profesionales, cámaras de comercio y distintas organizaciones sociales realizaron audiencias públicas para debatir la propuesta del proyecto de Ley de Bases de la Descentralización.

Sin embargo, todo el proceso se llevó a cabo muy rápidamente, pues sin contar aún con el marco normativo y sin que la población hubiera asimilado los conflictos políticos por la restauración democrática, se convocó a elecciones regionales para finales del 2002. La situación de la descentralización peruana ha sido muy crítica, pues a la desaparición de los gobiernos regionales siguió la pérdida de numerosas atribuciones de las municipalidades (entendidas por el gobierno central de los noventa como posibles competidores políticos), y a la vez la provocación de una asfixia presupuestal que llevó a que los gobiernos municipales de todo el país percibieran aproximadamente el 3,5% del presupuesto nacional, que es el porcentaje más bajo en toda la región.

La crisis económica por la que atraviesan los distintos gobiernos locales es permanente, siendo extrema principalmente en el caso de las municipalidades rurales y las urbano marginales. Pese a estas dificultades, el sistema municipal peruano ha demostrado poseer una gran consistencia, pues mientras en los últimos veinte años se han observado golpes de Estado, disoluciones del Congreso y liquidación de los gobiernos regionales, los gobiernos locales sí han renovado normalmente sus autoridades mediante elecciones por sufragio universal.

Lamentablemente, el proceso está repitiendo algunos rasgos negativos de la descentralización anterior. En primer lugar, el apresuramiento para resolver en pocos meses un problema generado y mantenido latente durante décadas en el país.

En segundo término, la falta de tiempo para que la ciudadanía conozca e interiorice las propuestas formuladas por los distintos partidos y agrupaciones políticas, y sobre todo para que formule propuestas a través de las organizaciones sociales sectoriales, de modo que se evite que la discusión tenga un carácter político partidario o de especialistas.

En tercer lugar, consideramos necesario evaluar desapasionada y responsablemente la experiencia de regionalización frustrada, así como las diferentes experiencias de gestión

del desarrollo local concertado en curso, con participación de todos los sectores sociales, con el fin de crear consensos respecto a procedimientos y objetivos.

d. Conclusiones de los tres casos

 Destinar significativos recursos económicos a la descentralización es un indicador indudable de compromiso con el proyecto político.

Bolivia y Ecuador parecen transitar correctamente por este camino. En cambio, el Perú se mantiene bastante retrasado y las perspectivas planteadas ofrecen también dificultades, pues mientras todos los países de la región poseen montos superiores al 15%, en el Perú se espera pasar al doble del presupuesto actual en el año 2003, es decir llegar a un monto aproximado al 6 o 7%, aunque se plantea como meta en cinco años llegar al 15%.

 Es imprescindible que una estrategia de desarrollo local se relacione directamente con las propuestas y ejes priorizados y fortalecidos por la descentralización.

No cabe pensar en otra posibilidad. Una inadecuada descentralización puede crear serias limitaciones para el desarrollo local, de la misma manera que una descentralización que no contenga las aspiraciones de las sociedades locales o que no refleje sus dinámicas carecerá de sustento social. Será entonces difícil de implementar y probablemente constituirá solamente un conjunto de actos administrativos de escasos efectos en la sociedad.

 Un prerequisite de sostenibilidad para la descentralización es que el proceso sea asumido por las sociedades; este es un punto de encuentro con la perspectiva del desarrollo local.

Los mecanismos de participación requieren generar auténticos espacios de expresión ciudadana, permitiendo la toma de decisiones y el ejercicio de controles. Las medidas de participación formales no pasan desapercibidas por los actores sociales, que identifican rápidamente la autenticidad del proceso en curso.

En el caso boliviano, la generación de canales tales como los Consejeros Departamentales y las Juntas de Vigilancia constituyen exitosas formas de participación aunque, como todo ensayo, amerita siempre correcciones, como al parecer se requiere especialmente en el último caso, donde el Estado debiera evaluar la posibilidad de solventar ciertos gastos mínimos en los que incurren los activistas de una Junta de Vigilancia.

En Ecuador, más que un procedimiento en curso se abre la perspectiva de generar espacios potencialmente muy ricos para la participación, los mismos que surgirían con ocasión de producir entidades autónomas. Por ahora existe un importante conjunto de propuestas elaborados por organizaciones sociales, personalidades y organismos públi-

cos que pueden servir para provocar un diálogo bastante ordenado, así como un abanico de sugerencias para su implementación.

En el Perú todavía las fases iniciales han descansado en audiencias públicas, que en verdad resultan insuficientes para generar un mayor conocimiento y compromiso en la población en general; es de esperar que a propósito de las elecciones regionales, y sobre todo con la puesta en funciones de las autoridades elegidas a partir del primero de enero de 2003, se logren mejores mecanismos de participación directa de la ciudadanía.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL



2.1 LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es, entonces, un proceso de reforma de la estructura del Estado orientado a dotar de poder efectivo a instancias de gobierno subnacionales (regionales y locales), expresado en mayores atribuciones, recursos económicos y autonomía política además de la administrativa. Por ello requiere de decisiones políticas del más alto nivel para ser impulsado, de un conjunto bastante complejo de procedimientos administrativos para implementarlo, así como de mecanismos efectivos de participación ciudadana para hacerlo sostenible.

La descentralización se diferencia de la desconcentración en la medida en que esta última significa sólo la delegación de funciones y atribuciones administrativas desde el gobierno central a otros niveles subnacionales; sin embargo, como toda delegación está sujeta a plazos y fiscalizaciones, ya que no comprende una transferencia efectiva de poderes ni autonomías.

Razones históricas de naturaleza política y económica oponen la descentralización al centralismo, que comúnmente concentra el poder y la riqueza en la capital de un país o en un reducido número de ciudades.

En esta parte de América Latina, el centralismo se ha constituido en el medio de dominación y explotación económica de gran parte del territorio nacional, en beneficio de reducidas áreas y grupos de personas que capitalizan los frutos de la riqueza producidos en las zonas periféricas.

Este centralismo ha generado un vasto sistema de relaciones que permite la reproducción de relaciones de intercambio a todo nivel y en todo el territorio. Resulta iluso pensar que pocas personas, desde una metrópoli o desde un centro de poder, pudieran haber tenido el dominio de todo el territorio nacional sin la complicidad de actores locales y regionales. El centralismo está lejos de ser solamente un fenómeno espacial, pues existe en su base un intrincado tejido de relaciones sociales que se beneficia de esta situación y la preserva.

Los planteamientos descentralistas en Bolivia, Ecuador y el Perú se han enarbolado desde hace muchas décadas, pero han sido exitosamente resistidos por los detentadores del poder central y regional beneficiarios de tal situación. No obstante, en los últimos diez años la comunidad internacional ha empezado a respaldar con mayor decisión las propuestas descentralistas impulsadas por fuerzas de la sociedad civil en la región, luego de que la crisis económica, política y moral hubiera llegado a límites insospechados, dejando como resultado Estados desprestigiados y exhaustos. Pero hay que recordar que estos tres países emprendieron el tránsito por los caminos de la descentralización mucho más tarde que el resto de sus vecinos y eso tiene ciertos inconvenientes.

La prolongada crisis del Estado central ha contribuido a generar expectativas en todos los sectores sociales respecto a la descentralización, como una forma de encontrar una salida a tantos problemas insolubles. Resaltan, entre las principales razones:

- ✍ La imagen de un Estado central extenuado, sin capacidad para ofrecer resultados alentadores y, por el contrario, con evidentes signos de atrofia y pérdida de rumbo en su inacabable crisis política y económica.
- ✍ Íntimamente vinculada a lo anterior, la crisis de los partidos políticos, que ha llevado a producir gran incredulidad respecto a las representaciones políticas de nivel nacional.
- ✍ La incapacidad del Estado central para ofrecer apoyo efectivo y sostenido a las localidades, se pone de manifiesto cuando los programas sociales en algunos casos son esporádicos, en otros resultan complementarios a acciones que debieran darse desde otros sectores (y que muchas veces no terminan de concretarse) e incluso cumplen roles puramente asistenciales, sin mayor proyección, de manera tal que buena parte de la población lo siente como algo muy lejano, insalvable e incomprensible.
- ✍ Las numerosas muestras de resultados exitosos en las localidades, como contraposición a la parálisis de los organismos estatales centrales, interviniendo en campos muy difíciles y complejos como la atención de la supervivencia de sectores de extrema pobreza, el apoyo al sector informal, la construcción de obras físicas urgentes, etc., responden a la confianza de la población en los órganos descentralizados.

- ✍ El mantenimiento y refuerzo de las identidades locales, especialmente en el cuidado de la cultura, allí donde otras identidades se muestran más pobres y poco convincentes, como en muchos casos ocurre respecto a las identidades nacionales, que por lo general resultan más laxas o poco definidas.

Se trata de razones importantes, sin duda, aunque no hay que olvidar que la descentralización plantea también serios riesgos y dudas:

- ✍ Hay un serio riesgo de que, por esta vía, se refuercen los caudillismos locales y sus prácticas clientelares, que nada tienen que ver con la profundización de la democracia y que, para reproducir sus relaciones, requieren justamente del mantenimiento de exclusiones e inequidades.
- ✍ Que los discursos descentralizadores escondan, en realidad, sólo estrategias de crecimiento de un grupo político, que por esta vía trate de generar partidos o movimientos políticos regionales que permitan luego superar a los partidos nacionales. Lo mismo ocurre con grupos políticos que desde la proclama regional y local buscan en realidad un mecanismo para integrarse a agrupaciones políticas mayores. Obsérvese que, siendo admisibles las tácticas políticas, lo que se critica en esta oportunidad es que la bandera descentralista se emplee solamente como un pretexto, como simple lenguaje para la construcción de una estructura partidaria y no para lograr los propósitos esperados por la ciudadanía.
- ✍ Similar al caso anterior, existen también quienes irrumpen en la corriente descentralista para lograr ciertos beneficios económicos, como por ejemplo cuando se confunde adrede los mensajes de descentralización política con los de privatización de empresas y servicios.
- ✍ En los tres países se ha generado un amplio consenso respecto a las bondades que ofrece la descentralización. No obstante, la pregunta obligada a estas alturas es: ¿por qué se piensa que una reorganización del Estado de este tipo puede tener efectos tan gravitantes para provocar el desarrollo en distintas partes de un país y, si esto es así, cómo se explica entonces que no se haya aplicado anteriormente?

Es lógico esperar que frente a defensas cerradas de las potencialidades y promesas de la propuesta descentralista, exista también un sano escepticismo para moderar las posiciones y buscar cierta objetividad en el análisis de las situaciones.³

Esta interrogante nos lleva a pasar revista a la situación de los actores sociales, a los patrones económicos y de distribución de la riqueza, al poder de resistencia de los beneficiarios del

3 Ver al respecto Mattos, Carlos: "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" en *Cuadernos del CLAEH*.1990.

centralismo, así como a los distintos usos y asociaciones que se dan a los mensajes, al asociar descentralización con otros conceptos como democratización, equidad o desarrollo, aun cuando en la práctica no se aprecie mayor correspondencia entre éstos.

Siendo una reforma del Estado, la descentralización tiene como protagonista principal al propio Estado. Pero en la medida en que trata de cambios orientados a perfeccionar su función y su capacidad de servicio o de acción a favor de la ciudadanía, constituye un tema que interesa y preocupa a toda la población y que no debe realizarse al margen de ella, a pesar de que muchas veces se dé la impresión de que este proceso tuviera como actores exclusivos a poderes y organismos estatales, creándose incluso metalenguajes y procesos que resultan excluyentes para la mayoría de la población.



ESTUDIO DE CASOS UNA PERMANENTE PREOCUPACIÓN REGIONAL: ECUADOR

1. “La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso, porque el proceso de concertación aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste.

El discurso centralista carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que darían lugar a pensar que se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de su propuesta.

Por eso es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización, sobre la base de un intento de sistematización de sus propuestas.

La descentralización desde el Estado central

A nivel del Estado central, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que aún no ha logrado definirse claramente una propuesta con legitimidad, se puede señalar que son propuestas diversas y aisladas que provienen de la voluntad de organismos dispersos. Sin duda que todavía están técnica y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que aún no hay un proyecto, en el sentido de la existencia de un sujeto con voluntad.”⁴

2. “Otra característica de este debate (sobre descentralización) es que ha estado fundamentalmente circunscrito al marco jurídico. A diferencia de otros países –en



4 Carrión, Fernando: “Gobiernos locales y descentralización en Ecuador”, en *Descentralización y Política Social*. Lima: Propuesta Ciudadana, 1995.



los que se han iniciado en la práctica social procesos que luego han sido formulados jurídicamente-, en el caso ecuatoriano la ley es el punto de arranque –y, no pocas veces de culminación- de los proyectos en juego.

Sobre las principales modificaciones constitucionales sobre la descentralización

Es posible ensayar dos formas de balance. Una, asumiendo la aproximación al proceso de descentralización circunscrito en la visión hegemónica; por lo tanto, explorando su coherencia interna, su correspondencia con los objetivos planteados y su viabilidad.

Desde esta perspectiva se pueden identificar como avances principales:

- ✍ El reconocimiento y el desarrollo de los derechos colectivos y del control social.
- ✍ El establecimiento de un sistema nacional de planificación, con las atribuciones, características y composición que se propone, así como el establecimiento de sistemas nacionales que atiendan otras áreas como salud, infancia, etc.
- ✍ El reconocimiento de circunscripciones indígenas y negras, con sus respectivas autoridades y derechos, aun cuando subsisten interrogantes respecto a recursos, competencias reales, etc.
- ✍ Los aspectos referidos al manejo presupuestario.
- ✍ La posibilidad de que el Estado pueda conceder tratamientos especiales a la inversión pública y privada en zonas menos desarrolladas.
- ✍ La tendencia a configurar un ámbito local de la política (separación de las elecciones, peso de las alcaldías, etc.)”.

“Los límites e interrogantes que pudieran establecerse, aun desde la perspectiva hegemónica, se refieren a:

- ✍ La persistencia de una visión municipalista que, desconectada, no genera espacios de la magnitud suficiente para la interrelación entre lo nacional y lo local. Lo provincial, que podía jugar este papel, no se fortalece realmente y lo regional queda en el limbo.
- ✍ La insuficiencia que se detecta en los planteamientos de democratización en los niveles de decisión y cogestión, que eran mucho más importantes, tanto en los informes previos de la Asamblea como en las versiones anteriores de la Ley de descentralización.

La falta de claridad sobre el estatuto de los organismos de desarrollo regional, lo que puede dejar a fojas cero problemas como la superposición de funciones y la ausencia de coordinación”.⁵

5 Barrera, Augusto: «Descentralización, participación y planificación en la nueva constitución», en *La nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos*. Quito: Ciudad. 1998.



ESTUDIO DE CASOS UNA PERMANENTE PREOCUPACIÓN REGIONAL: BOLIVIA

Pese a que en el Plan Quinquenal de Desarrollo 1972-77 de Bolivia y en diversos documentos oficiales y propuestas de los Comités de Corporaciones de Desarrollo, aparecía el objetivo de “desarrollo regional más equilibrado”, “distribución equitativa del ingresos regional” y el de “alcanzar un desarrollo armónico de las regiones del país”, lo cierto es que es poco lo que se conseguía al respecto. Sin embargo, la situación de la relación “centro-periferia” boliviana no ofrecía la gravedad presente en otros países de la región.

La ciudad de La Paz, por ejemplo, ni en términos de estado ni de proceso, es asimilable a otros casos. La aglomeración de La Paz es sólo 2,5 veces mayor que Cochabamba-Quillacollo, menos de 3 veces mayor que Santa Cruz-Montero unas 6 veces que Oruro. También que sumadas las poblaciones de los tres últimos resulta una cifra similar a la población de La Paz. En consecuencia, no se manifiesta en la configuración del territorio el fenómeno de metropolización aguda, costos sociales crecientes, ni de concentración técnica de la actividad, con sus secuelas de “colonialismo interno” y aparición de las etapas de deseconomías de aglomeración, externas y urbanas. Se muestra, además, una relativa dispersión de la localización de las actividades, por lo menos en tres centros urbanos.

Pero las dificultades de la relación centro periferia se evidenciaba también en términos del bajo grado de integración industrial y la desarticulación tecnológica del principal eje, que va desde La Paz-Cochabamba-Santa Cruz con apéndice en Oruro. No reflejaba más que el propio grado de evolución y tipo de desarrollo alcanzado, un esquema de polarización exógena-endógena: la mayor parte de las actividades de los centros urbanos predominantes del eje central se ligan con fuerzas económicas de atracción hacia afuera, con dependencia de sus niveles decisionales, inducción en la forma y orientación de la acumulación y, por tanto, en la manera como se aplica respuestas condicionadas a los agentes con mayor capacidad adquisitiva del sistema, y actúa negativamente sobre el ahorro interno y la estructura de la demanda más dinámica.⁶

Pero los problemas espaciales tenían también su correlato en los problemas sociales y culturales, que no encontraban mecanismos políticos para ser procesados satisfactoriamente.



6 Ver Sabate, Alberto: Notas sobre la cuestión regional. En *La cuestión regional en América Latina*. Quito: CIUDAD, 1989 (parafraseado de p. 529-531).



En relación con los otros países de la región, Bolivia ha iniciado relativamente tarde un proceso de descentralización política, con la aprobación de la ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. Las causas de esta demora son múltiples, pero resaltan: el predominio de regímenes autoritarios y la preocupación de que la descentralización pudiera provocar la desintegración en un país marcado por las diferencias socioculturales y económicas, y por un nivel de integración general débil.

El modelo de descentralización puesto en marcha en Bolivia reconoce las autonomías políticas de las municipalidades, estableciendo ciertos elementos importantes como los siguientes:

-  Una nueva división política y administrativa del país.
-  Distribución y descentralización de fondos públicos.
-  Transferencia de competencias a las municipalidades.
-  Incorporación de la participación social dentro de los municipios.
-  El modelo municipalista es complementado con acciones a nivel departamental.

En apenas siete años de la puesta en marcha de los procesos de descentralización, se han logrado cambios profundos y complejos, pero uno de los logros fundamentales tiene que ver con la participación social, aspecto que caracteriza al proceso boliviano a nivel interno e internacional.⁷

“La transferencia del gobierno central a las prefecturas y municipios de nuevas competencias y atribuciones; el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base, como sujetos de derecho público; la redistribución de los recursos del TGN entre los municipios del país, en razón del número de sus habitantes; el acceso del pueblo organizado al nivel decisorio de los gobiernos municipales, a través de los Comités de Vigilancia; en fin la inserción de las minorías étnicas en la organización oficial del Estado boliviano, significan el inicio de una transformación sustancial del Estado y la sociedad civil. Todo cambio social, de acuerdo a leyes sociológicas es un proceso, y como tal, el que tiene lugar en Bolivia, pese a sus perspectivas halagüeñas, requiere de un permanente esfuerzo de profundización del proceso de participación ciudadana, en todas y cada una de las medidas que han generado el cambio estructural”.⁸

7 «Conséquences de l’ajustement structurel et priorité politique actuelle en matière de développement local», Documento proporcionado por Laurence Marandola, parafraseado.

8 Mostajo, René (Viceministro de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal): en *Participación popular: una evaluación - aprendizaje de la ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible - Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, 1998.



ESTUDIO DE CASOS UNA PERMANENTE PREOCUPACIÓN REGIONAL: PERÚ

Poco antes de los años setenta el Perú se encontraba sumido en una oprobiosa desigualdad social, con una población indígena abiertamente explotada, sin posesiones materiales y bajo formas de dominación feudal, que llevaron a un proceso de intervención política desde el Estado que trató de suprimir este régimen de fuerte raigambre colonial. Sin embargo, las soluciones propuestas no planteaban la constitución o el fortalecimiento de actores sociales ni una liberación plena de las poblaciones rurales; por el contrario, existía el interés de controlarlos y manipularlos en favor del proyecto político del régimen, una dictadura militar.

Pero este contradictorio gobierno militar que realizaba reformas audaces, al mismo tiempo suprimía toda forma de expresión popular a través del sufragio directo y formas de organización social autónomas. De esta manera, los gobiernos municipales pasaron a ser designados directamente por el gobierno central, suprimiéndose cualquier posibilidad de ascenso de los sectores políticos mediante medios democráticos.

En la década siguiente, el proyecto militar autoritario, ejecutado en dos etapas, produjo una crisis política generalizada, puesta en evidencia con fuertes movilizaciones populares, que en paros nacionales consecutivos provocaron la caída del gobierno, dando nacimiento a la formación de una Asamblea Constituyente, la misma que elaboró la Constitución Política de 1979, un híbrido político donde se planteaba junto a una economía social de mercado reglas de democracia directa y funcional. Se trató de la primera oportunidad en que una Constitución planteaba un proyecto explícito de descentralización mediante la regionalización del país. (Constituciones anteriores mencionaban a los departamentos como una forma de organización política unitaria y sin mayores atribuciones ni estructuras de gestión). Se trataba de un modelo político que pretendía enrumbar al país *ad portas* del nuevo siglo, luego de fracasos continuos desde la Independencia.

Pero no será sino hasta 1985 que se ponga en marcha el proyecto de descentralización a través de las leyes de regionalización. No obstante, el apremio que caracterizaba a las decisiones políticas por implementar esta propuesta, provocó un generalizado desorden político-administrativo, así como innumerables protestas de parte de las colectividades locales por las formas en que fueron diseñadas y aprobadas las diferentes regiones, de la misma manera que graves denuncias se hacían públicas por el dispendio de los recursos asignados. El esperado proyecto regionalista, al iniciarse los años noventa, carecía de legitimidad social y era fuertemente cuestionado por las diferentes colectividades locales.

Con la instauración del gobierno de Alberto Fujimori sobrevino la crisis total del sistema político regional. Lejos de subsanarse los errores o de plantear alternativas





que facilitaran un nuevo orden o una mejor expresión popular frente al proceso político, el régimen aprovechó el descontento para cancelar toda la estructura descentralizada y volver con más intensidad al sistema centralista, adquiriendo en el camino mayores poderes personales, alterando un conjunto de instituciones políticas y, finalmente, eliminando el propio Estado de Derecho.

Un aspecto muy lamentable, es que respecto a la Constitución del 79 y al proyecto de descentralización a través de las regiones, no ha existido en el país suficiente calma ni desapasionamiento para evaluar sus resultados ni para medir sus posibilidades y proyecciones. El proyecto del 79, entre sus virtudes, propuso y empezó a generar un sistema de administración micro regional, una forma de administración política inédita en el Perú y que respondía, de manera bastante sugerente, a las necesidades de administración de unidades geográficas y económicas para las cuales no existía -y no existe aún hoy- forma de gobierno político alguno.

El proyecto proponía también un sistema de participación política mixta. Las Asambleas Regionales debían estar integradas por representantes directamente elegidos (con mandato de cinco años), así como por representantes –delegados- de las organizaciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de cada una de estas zonas (con mandato de tres años). Si bien hubiera sido conveniente corregir los porcentajes asignados, así como el número total de los asambleístas regionales, que resultaban ambos excesivos, esta forma de participación posibilitaba el acceso al gobierno subnacional de sectores sociales generalmente excluidos. Hoy estas representaciones no cuentan con canales similares y el acceso a espacios de gobierno se hace muy difícil debido a sus condiciones de pobreza, aspecto fundamental cuando se trata de participar en elecciones políticas que implican costos imposibles de asumir por los sectores populares.

El proceso de descentralización reiniciado a finales del año 2001 ha culminado en mayo del 2002 con una reforma constitucional que pondrá en marcha la descentralización, considerando como regiones a los departamentos, en espera de que éstos formen posteriormente macro regiones, contando para ello con la expresión ciudadana mediante referéndum. Se trata de un proceso muy distinto al generado con ocasión de la Constitución anterior, y que busca establecer relaciones de complementariedad con el sistema municipal ya existente. El aspecto más débil del proceso radica en la pobreza de los canales de participación, ya que más allá de un conjunto de audiencias públicas no se ha acompañado de un proceso social y la mayor parte de la población sentirá que la descentralización ha comenzado sólo cuando participe a finales del 2002 en las elecciones conjuntas para elegir autoridades locales y regionales.⁹

9 Quedena, Enrique: *Participación y democracia en la Constitución política de 1993*. Lima.

2. 2 EL PROPÓSITO DEL DESARROLLO LOCAL

A diferencia de la descentralización, el desarrollo local es un proceso eminentemente social. Tiene su punto de origen en los espacios locales y se proyecta luego hacia los niveles superiores de la organización territorial, generando entonces múltiples puntos de encuentro con la descentralización política.

En la medida en que se trata de dinámicas esencialmente sociales, corresponde que el Estado se concentre sólo en apoyar la organización y gestión social orientada a provocar el cambio y el mejoramiento de las condiciones de vida, producción y bienestar en general. Además, el Estado puede delegar progresiva, pero sostenidamente, una serie de funciones y responsabilidades que resulta más conveniente que se encuentren en manos de la sociedad, en razón de mayor interés, eficiencia y eficacia. El Estado debe tener un rol promocional y a la vez subsidiario en el desarrollo local.

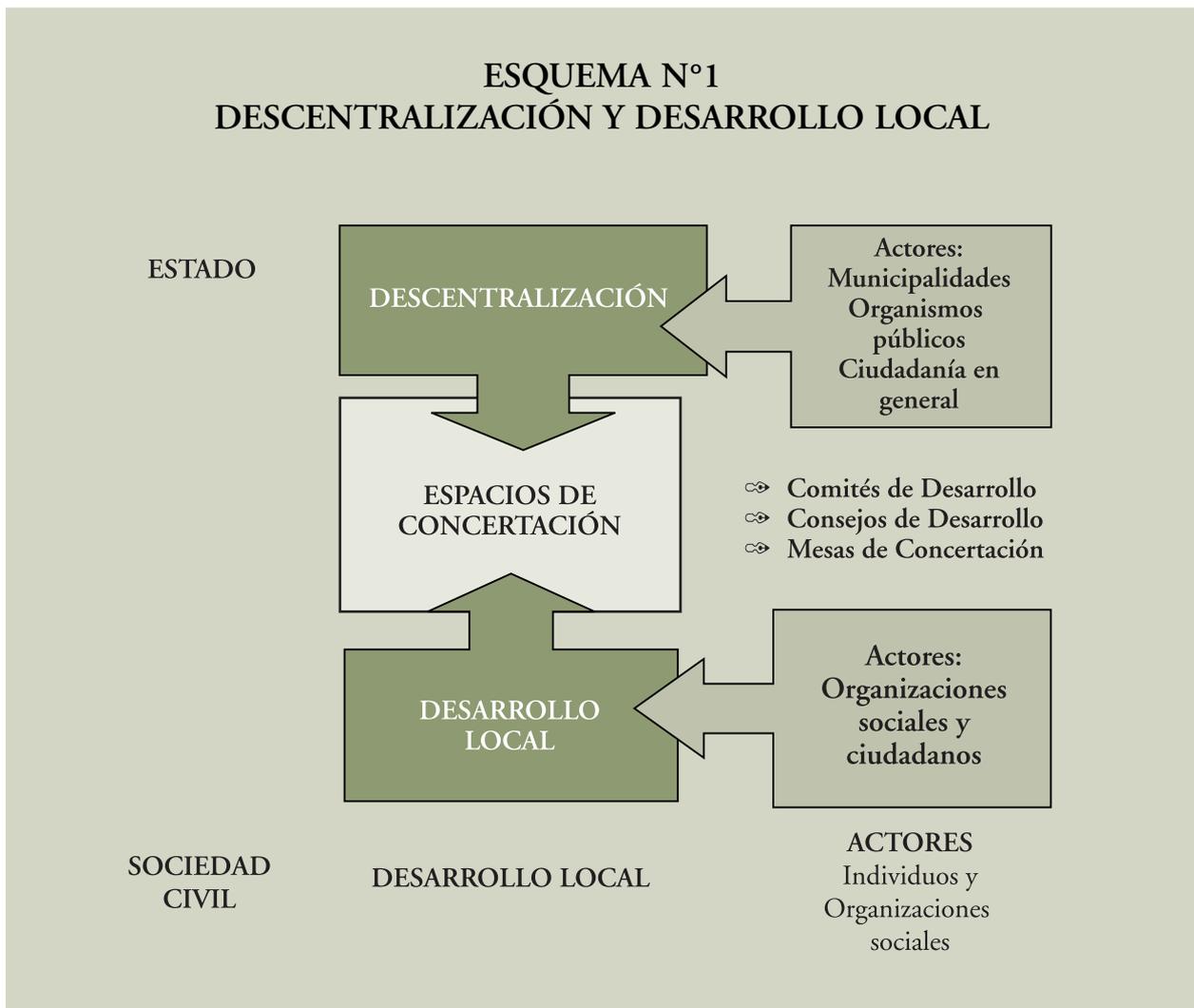
El desarrollo local abre necesariamente un campo de discusión sobre los temas que deben dejar de tener un carácter estatal para pasar a integrar las agendas sociales. Tal debate debería abordar lo que se entiende por gestión social y cuándo se justifica, de la misma manera que aquellas funciones que siendo de necesidad o de interés social requieren de tratamiento, supervisión o gestión pública, así como también considerar funciones compartidas entre la gestión pública y la gestión social, como por ejemplo, los programas sociales orientados a aplacar el hambre o atender necesidades básicas insatisfechas que bien podrían ser responsabilidad estatal, aunque administradas por las propias organizaciones sociales, bajo supervisión.

El desarrollo local, entonces, es un proceso social cuya direccionalidad va de abajo hacia arriba y que tiene un encuentro obligado con los niveles más descentralizados del Estado, que generalmente son las municipalidades y los organismos descentralizados o desconcentrados.

De esta manera se crea un espacio de interacción entre ambas dinámicas, en las que debería primar la social sobre la estatal, cumpliendo esta última roles promocionales y subsidiarios, como puede apreciarse en el esquema N° 1.

El desarrollo local permite el desempeño de funciones orientadas a apoyar los procesos concretos de mejoramiento del hábitat, la infraestructura básica, la salud, la educación, la producción y, en general, todo lo orientado a elevar la calidad de vida de la población, de acuerdo a las características particulares que presenta cada localidad o unidad seccional. Se trata, en ese sentido, de procesos prolongados, no exentos de conflictos entre diferentes actores sociales que buscan hacer prevalecer sus particulares intereses, con la presencia de un gobierno local orientado a velar por los intereses sociales generales y cuidar la utilidad pública.

ESQUEMA N°1 DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL



2.3 LA DIMENSIÓN LOCAL

Una dificultad práctica para impulsar el desarrollo local radica en la forma de delimitar o precisar una localidad, y relacionarla luego con una unidad descentralizada de gobierno.

Lo “local” generalmente hace referencia a unidades territoriales muy variadas. Se trata de algo muy distinto a una circunscripción política que, como los distritos, cantones o secciones de provincias, en muchos casos resultan excesivamente amplios para hablar de experiencias que se producen en ámbitos más concentrados, como zonas delimitadas por accidentes geográficos, parroquias, comunidades, asentamientos humanos o vecinales e, incluso, manzanas, cuadras o calles en las ciudades.

Resulta conveniente, por tanto, distinguir la dimensión socioeconómica de la jurídico-política, que no siempre (o rara vez) coinciden. Esta diferenciación es importante especialmente por sus implicancias políticas; por ejemplo, cuando se trata de legislar o cuando se trata de asignar recursos económicos. Hay que tomar en cuenta que

debido a esta dificultad, los textos legales en estos tres países son bastante generales en su tratamiento; hablan de lo local sin delimitarlo, dejando que el concepto flote en el entendimiento de cada cual, lo que resulta siendo en realidad una forma de eludir el tema.

En el entendido de que los políticos generalmente excluyen tratar un tema que en su opinión puede tener algún “costo” para su carrera, pero reconociendo la importancia que tiene el establecimiento de una correspondencia entre la localidad y el ámbito de gobierno, consideramos que tal vez lo más recomendable es que la circunscripción política local sea un asunto que deben resolver las propias poblaciones de manera directa, limitándose el Estado a establecer las reglas y los mecanismos que faciliten tal determinación.

La delimitación local es un tema más importante de lo que muchas veces los políticos y legisladores consideran. Bien establecida, la circunscripción permite dotar de estructura política, recursos económicos y potestad legislativa a una sociedad local, fortaleciendo con ello a sus actores y legitimando sus prácticas. Sin olvidar la contribución que se brinda a la preservación de la cultura y los valores propios. Para este fin, las colectividades deben ser conveniente y permanentemente informadas sobre el comportamiento del ambiente externo, de modo que se logre una adecuada articulación entre los legítimos intereses locales y las determinaciones globales. Así se evitarán las confusiones que a menudo se dan entre la autarquía y la autonomía a este nivel.

2.4 LA SOCIEDAD LOCAL

La sociedad local comprende una comunidad de personas que han logrado identificarse entre sí y con un ámbito geográfico específico, producto de interacciones sociales y culturales, así como de la sucesión de hechos históricos comunes.

Una sociedad local no precisa de un componente poblacional homogéneo o siquiera de intereses comunes o afines, aunque generalmente lo posean y constituyan parte de sus rasgos más saltantes. Además, se caracteriza por reproducir, en una escala menor, los rasgos esenciales del sistema social regional al que pertenece, tales como problemas de diferenciación social, de clase, de género, etc.

Consideramos imprescindible que en la determinación de las circunscripciones locales se tome como referencia principal la sociedad local, y no únicamente los criterios físicos o poblacionales, como puede ser el tamaño del territorio o la demografía.

La demarcación política local en los tres países es muy discutible, pues en la generalidad de los casos no responde adecuadamente a las tradiciones históricas, ni a razones culturales o étnicas, ni a unidades económicas productivas. Por el contrario, generalmente las circunscripciones políticas dividen en forma arbitraria sociedades locales, cuencas o subcuencas.

Se encuentra aún pendiente una complicada pero fundamental tarea de demarcación de los espacios locales para consolidar los gobiernos municipales y otras unidades territoriales descentralizadas, de acuerdo a las sociedades locales.

En conclusión, consideramos que lo local debe precisarse en cada caso concreto, en relación con el sistema social. Es decir, los límites deben ser fijados por los alcances que tiene una sociedad local, interviniendo no sólo criterios físicos y espaciales, sino también factores como la identidad cultural o la integración económica de la población; en este sentido pueden o no coincidir con las actuales circunscripciones políticas.

2.5 EL SISTEMA ECONÓMICO LOCAL

La dimensión económica local es tan importante que buena parte de la conducta de los actores responde al patrón establecido por ella, convirtiéndose a decir de Arocena, en “el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder”.¹⁰

a. El horizonte de los municipios industriales

En los últimos tiempos se viene hablando de la necesidad de impulsar la creación de municipios industriales como una forma de promover el desarrollo local. Sin embargo, hablar de municipios industriales supone contar con un conjunto de condiciones previas tales como la existencia de un amplio, complejo y articulado sistema de empresas de diferentes dimensiones, un capital humano cultivado en conocimientos y habilidades, un espacio dotado de equipamientos urbanos e infraestructura que permita la instalación física de las empresas, así como el crecimiento de sus instalaciones físicas, un sistema de seguridad confiable, etc. Lo mismo habría que esperar de un ámbito rural, el cual debiera contar con una infraestructura adecuada de producción: sistema de riego, almacenes, material genético, caminos, etc. De no existir estos elementos, difícilmente podríamos hablar de municipios industriales.

Para lograr esta situación se requiere un conjunto de actores que tengan una participación clara y decidida en la toma de decisiones, incluyendo entre ellos al Estado, por supuesto, bajo términos y reglas que precisen su rol facilitador, evitando suplantar a los actores sociales.

En los países donde existen estos municipios productivos -como Italia, por ejemplo-, se da en el tejido social una intensa comunicación entre pequeñas empresas de todo tama-

10 Arocena, José: “Discutiendo la dimensión local”, *Cuadernos del CLAEH*, 1988.

ño, gremios y asociaciones locales de producción y comercio, con dependencias de los gobiernos municipales y regionales, creando un ambiente de cooperación que tiene como telón de fondo la existencia de una legislación proporcionada por el gobierno central, la misma que por décadas ha proporcionado significativos beneficios fiscales y que en los últimos años se ha visto reforzada por la inyección de fondos de capital para los consorcios que se creen.¹¹

Un aspecto que destaca este tipo de experiencia es el activo rol que cumple el Estado en la promoción empresarial, especialmente de las PYMES. Siguiendo el ejemplo italiano, se menciona que “el Estado central ha demostrado un interés creciente. Desde la década pasada existen préstamos y subsidios para la compra de maquinaria y equipo, y fondos especiales para la innovación tecnológica y la investigación aplicada, con cuotas específicas para PYME”¹², aunque existen modelos mucho más intervencionistas como el japonés.

Los requerimientos para impulsar la conformación de municipios industriales son muy grandes y suponen una acción directa y coordinada de parte del Estado en todos sus niveles, algo bastante lejano de lo que los discursos neoliberales nos tienen acostumbrados en la región, por cierto. Así mismo, requiere sociedades mucho más integradas, con un gran sentido de identidad, solidaridad y responsabilidad, que promuevan formas superiores de integración de las distintas unidades productivas, provocando eslabonamientos e integraciones progresivas con la perspectiva de acceder a mercados globales.

Pero, como señala Mattos, las posibilidades de crecimiento y desarrollo requieren de aumentos significativos de las inversiones en la base económica local, que se expresen en un incremento sostenido de la acumulación productiva.¹³ Se trata de requerimientos que no pueden dejarse indefinidos en una propuesta de promoción económica, algo que los Estados desarrollados saben bien y realizan mediante una serie de estrategias.

Esto quiere decir que para los tres países que venimos estudiando, la promoción de distritos industriales, de una manera general, podría plantearse como una meta a mediano y largo plazo. Por supuesto, se trata de una posibilidad que existe para determinadas áreas territoriales que han venido siendo favorecidas con las inversiones públicas bajo el esquema centralista, pero para la generalidad de los casos debemos aplicar propuestas de transición que permitan crear la base material necesaria para realizar una propuesta de desarrollo con esta orientación.

11 Domínguez, Ricardo: “Promoción y reestructuración de las pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón”. BID.

12 *Ibid.*

13 Mattos, Carlos: “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”

b. La perspectiva de los municipios productivos

En Bolivia se tiene más sistematizada la discusión en torno a la promoción económica local por la vía de lo que ha venido a denominarse *municipio productivo*. Se trata de un concepto muy distinto al distrito industrial, pero que ofrece la ventaja de señalar un camino más realista para gran parte de los territorios pobres, en los países que muestran serias limitaciones en sus capacidades internas.

“Un Municipio Productivo es un municipio en el cual las inversiones de actores privados estimulan el desarrollo de actividades económicas sostenibles y equitativas, permiten la creación de más y mejores empleos, y un incremento de los ingresos de la población del municipio. (...) Las inversiones privadas creadoras de empleos y generadoras de ingresos están incentivadas y facilitadas por Acciones de Promoción Económica Municipal, en un ambiente de concertación entre actores municipales, y son el resultado de la articulación de las cinco dimensiones siguientes”.¹⁴

El texto boliviano señala estos cinco elementos:

-  Visión compartida del desarrollo económico rural y su promoción, que identifica y establece un consenso entre todos los actores sobre los términos en que se definirá el futuro económico, definiendo las actividades y rubros que presentan potencialidades.
-  Capacidad de gestión y de administración del gobierno municipal. Exige la modernización de la organización administrativa municipal, una mejor organización política (por ejemplo, creando una comisión especializada para la promoción económica local) y un adecuado nivel de gobernabilidad.
-  Acuerdo entre el conjunto de los actores del municipio sobre el papel del Gobierno Municipal en materia de promoción económica, en torno a cuatro roles principales: a) que el gobierno municipal no interfiera negativamente sobre el desarrollo económico; b) que gobierno municipal promueva y articule a los actores; c) que el gobierno municipal promueva y articule la oferta de servicios; y, además, d) promueva y regule el uso y la protección del suelo y el medio ambiente.
-  Existencia de un directorio local de promoción económica que facilite la integración y la concertación entre los actores.
-  Reconocimiento del rol fundamental de las organizaciones empresariales, llamadas a invertir y a constituirse en el soporte social del municipio productivo.

14 Valderrama, Francisco. *et al.: Municipio productivo. Promoción económica rural*. La Paz: PADER/COSUDE, 1999.

La propuesta elaborada por el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural, PADER, de Bolivia, establece que el rol promotor de los gobiernos municipales podría concretarse de la siguiente manera:

- ✍ No debe interferir negativamente sobre el desarrollo económico. Esto es posible si no se sustituye a los agentes económicos (dejar de realizar inversiones y/o acciones que puede hacer el sector privado), si la municipalidad no se aísla de los actores locales y si el gobierno local no frena, inhíbe o castiga a los actores de la producción (dejar de intervenir en la vida interna de las organizaciones empresariales).
- ✍ Debe articular a los actores, estructurando la demanda (identificar oportunidades de negocios a nivel local y estructurar la demanda de servicios), facilitando el encuentro entre la oferta y la demanda.
- ✍ Promover y articular la oferta de servicios, mediante el suministro de información detallada sobre la estructura económica local, la promoción de servicios especializados para los actores de la producción, la articulación y coordinación de las ofertas institucionales.
- ✍ Regular el uso y proteger el suelo y el medio ambiente.

Si esto es así, el municipio productivo se encuentra algunos pasos más atrás que el municipio industrial, pero corresponde mejor al limitado nivel de desarrollo alcanzado en gran parte de las localidades de Bolivia, Ecuador y el Perú.

c. Los objetivos y requisitos del desarrollo económico local

Ahora bien, la propuesta del PADER pone de relieve el importante papel que cumplen los gobiernos municipales. No hay que olvidar que la viabilidad de la propuesta pasa por tener en cuenta variables económicas que se encuentran fuera de los límites de una localidad, lo que nos lleva a considerar el tema también desde otra dimensión.

Se produce, de esta manera, uno de los puntos de encuentro más importantes entre las iniciativas de desarrollo local y las propuestas de la descentralización; esto es, la generación de una propuesta de desarrollo económico que integre a las diferentes unidades de producción que existe en los diferentes niveles territoriales. De la misma manera, la propuesta de integración de las distintas formas empresariales, atendiendo su naturaleza social, el giro de producción y su tamaño.

Esto quiere decir que se requiere considerar los principales objetivos que probablemente persiga una propuesta de desarrollo económico local, como los siguientes:

- ✍ Depurar la base productiva local. Se trata de diferenciar, mediante diagnósticos y estudios de mercado, los sectores viables de los inviables, para lo cual es fundamental examinar sus capacidades internas, sus recursos, productos y ventajas competitivas.
- ✍ Modernizar la base productiva que resulte viable, aumentando su productividad, alcanzando la calidad e integrando unidades productivas hasta alcanzar una dimensión competitiva.
- ✍ Asegurar la transformación productiva de los sectores rezagados y de los que resulten inviables en las condiciones actuales, creando capacidad competitiva real.
- ✍ Propiciar la especialización de la producción y adaptación de las unidades productivas. Diversificar en los casos que sea posible.
- ✍ Generar conocimientos y técnicas de producción ambientalmente sustentables.
- ✍ Contribuir a la elevación de la calidad de vida de la población y los niveles de confianza, extendiendo el principio de responsabilidad empresarial (por más modesta que sea la empresa).

Así mismo, existe una serie de condiciones necesarias que deben darse o generarse para impulsar estos procesos de desarrollo económico. Son fundamentales para despegar o potenciar actividades locales, y entre ellas destacan las siguientes:

- ✍ Establecer políticas sociales de aplicación local que complementen las políticas orientadas al crecimiento económico, así como otras dirigidas a lograr el desarrollo humano mediante el desarrollo de capacidades y competencias, el establecimiento de un clima social de confianza, la equidad de género, el desarrollo ecológico y la elevación de las condiciones de vida de las personas.
- ✍ Identificar los recursos, capacidades y potencialidades locales, que permitan fundamentar la economía local, con posibilidad de insertarla en circuitos económicos mayores.
- ✍ Liberar todas las fuerzas existentes en la sociedad, para lo cual se debe dar acceso en la gestión empresarial –por modesta que sea-, a mujeres y jóvenes.
- ✍ Propiciar la inversión local mixta (pública y privada), orientada a lograr equipamientos e infraestructuras de naturaleza estratégica.

- ✍ Fomentar la adquisición y el despliegue de capacidades gerenciales, a partir de programas permanentes de formación empresarial de calidad y fácil acceso.
- ✍ Asegurar el acceso a fuentes de financiamiento promocional: condiciones crediticias blandas, tasas preferenciales, meses de gracia, etc.
- ✍ Crear de un clima de colaboración, concertación y confianza en la localidad, garantizado por un sistema normativo ágil, efectivo y consensuado.



ESTUDIO DE CASOS POLÍTICAS NACIONALES Y COMPROMISOS LOCALES¹⁵

LA EXPERIENCIA JAPONESA

“Destacan en primer lugar las políticas de préstamos sin interés para la renovación de equipos administrados por la Japan Small Business Finance Corporation (JFC) y por la Japan Small Business Corporation (JSBC) (...) En segundo lugar, existen subsidios para las firmas, asociaciones empresariales e institutos de investigación para financiar costos de investigación y desarrollo (I&D). También el Estado otorga diferentes tipos de deducciones impositivas (exenciones, amortización acelerada, etc.) para promover la adquisición de equipo tecnológico avanzado. En tercer lugar, tanto el gobierno nacional como los regionales y las asociaciones empresariales proveen entrenamiento y consultoría sobre desarrollo tecnológico a empresarios y empleados con costos subsidiados. También existe asesoría técnica, acceso a laboratorios a nivel regional y provincial, programas de visita a las plantas a cargo de técnicos especializados, y organización de ‘ferias de intercambio’ de tecnología. Finalmente, se financia directamente la investigación a cargo de las propias empresas o de centros nacionales e internacionales en temas relacionados directamente con PYMEs, las que pueden participar en proyectos conjuntos o en forma independiente.”



15 Domínguez, Ricardo: “Promoción y reestructuración de las pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón”. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.



LA EXPERIENCIA ITALIANA

“El Estado italiano promociona tanto exportaciones como inversiones en el exterior. Otorga seguros para exportación e inversiones externas (28% de estos fondos han sido utilizados por PYMEs), financia programas de penetración comercial fuera de la Unión Europea y apoya la organización de consorcios de exportación. Por su parte, el Instituto de Comercio Exterior italiano tiene políticas específicas para PYMEs y brinda acceso a sus oficinas en todo el mundo. A nivel local, las cámaras y los centros especializados también cuentan con amplios servicios de información para potenciales o reales firmas exportadoras.”

d. Requerimientos para la fase operativa

El tratamiento de este tema requiere una propuesta expresada tanto en políticas generales como específicas por parte del gobierno central, al ser el ente que detenta las mayores atribuciones y recursos. Lo mismo le corresponde, pero a otra escala, a las unidades territoriales descentralizadas.

Existen aquí muchas reticencias, ya que el planteamiento neoliberal ha ganado bastante terreno, convenciendo a muchos de que el Estado no debe participar en la actividad económica y que le corresponde actuar tan sólo como árbitro o espectador.

Pero atendiendo a la situación de extrema pobreza en que se encuentra considerable parte de la población de estos países, el estado de la inversión productiva, los niveles educativos y el desarrollo tecnológico incipiente, es obvio que se requiere un Estado sumamente activo, promotor y socio de los productores locales, sin que ello signifique extremos intervencionistas y menos un nuevo asistencialismo clientelar. Algo que por cierto constituye una práctica ampliamente difundida en los países capitalistas desarrollados, incluyendo aquéllos que siguen fielmente un patrón liberal en esta zona americana, como Chile.

Un Estado promotor y subsidiario debe expresarse no solamente a través de las políticas económicas sino también en políticas sociales que promuevan la elevación de las capacidades humanas. A propósito, un documento del ODEPLAN chileno expresa justamente que en este tema el Estado debe ir mucho más lejos de lo que por lo común se cree.

“Será labor del Estado, entonces, combatir la extrema pobreza y proveer (financiar) preferentemente a esos sectores: i) las necesidades básicas materiales de subsistencia (alimen-

tación, nutrición, salud, vivienda) y otras de tipo material que sin ser determinantes para la supervivencia afectan el desarrollo físico e intelectual de la persona (educación preescolar y básica, empleo, seguridad, justicia); y ii) las necesidades básicas ‘no materiales’, como son la estimulación precoz, la auto-estima y el afecto para menores en edad preescolar y acceso a la recreación y cultura, entre otras.”¹⁶

Así mismo, el sector privado que se beneficia de las inversiones públicas debe ser consciente de su responsabilidad social, pues gracias a estos fondos puede realizar sus iniciativas económicas. Sin embargo, esos dineros dejan de emplearse en la asistencia de sectores que se encuentran en un nivel de riesgo y en estado de necesidad. Debe generarse una conciencia social sobre este tema, de modo tal que el actor económico privado que es asistido retribuya a la sociedad y al Estado que lo ayudó para que éste, a su vez, responda al sector de la población pobre que se privó de parte de esa ayuda.

Creemos conveniente relacionar las dos dimensiones básicas que debe guardar una política de desarrollo económico local: el crecimiento económico y la elevación de la calidad de vida de la población mediante la aplicación de políticas sociales. La elevación de la calidad de vida brindada desde las municipalidades y otras instancias públicas descentralizadas, con medidas debidamente coordinadas con la administración local, destinadas a los sectores con menos capacidad para atender su desarrollo en el momento actual. Se requiere definir un horizonte temporal para la asistencia social y otro para la generación de capacidades y oportunidades. El tiempo de la asistencia, los montos de la misma, sus metas y sistemas de evaluación, deben ser materia de conocimiento y transparencia pública, así como un componente básico de la descentralización política.

Obsérvese, finalmente, que todavía con el modelo del municipio productivo tenemos una visión que va de la localidad hacia los circuitos económicos externos a ella, pero próximos; en otras palabras, nos preocupa cómo hacemos para insertar una economía local dentro de un flujo económico micro regional o regional que le confiera viabilidad.

En cambio, los municipios industriales –pese a representar en nuestros países un número pequeño–, establecen otro nivel de posibilidades, desde escalas regionales hasta internacionales que pueden sostener procesos económicos de mayor envergadura y sostenibilidad.

En tal caso, es posible discutir, en la relación descentralización–desarrollo local, temas como el tipo de inversiones que el Estado debe realizar en las localidades para crear condiciones que permitan aprovechar estratégicamente los recursos disponibles. Igualmente, puede tratarse lo concerniente a las políticas que permitan la elevación de las capacidades humanas en estas zonas, algo que es elemental si se quiere prestar servicios como, por ejemplo, el turismo, donde la región tiene muchas oportunidades.

16 ODEPLAN, Oficina de Planificación Nacional: *Inversión pública eficiente, un continuo desafío*. Santiago de Chile: 1990.



ESTUDIO DE CASOS EL MANTENIMIENTO DE LAS ZONAS PRODUCTIVAS

La Bourgogne francesa –como cualquier otra región de Francia y de la Unión Europea en general- es considerada no sólo como un espacio que aporta con sus recursos a esta comunidad de naciones, sino que también es vista como un lugar que tiene derecho a un mayor desarrollo. Hoy se puede hablar oficialmente de una “política regional de la Unión Europea en Bourgogne”, que pasa por la asignación de fondos considerables de la Unión Europea para promover la reconversión de las zonas industriales (a través de determinados ejes como: el mejoramiento del atractivo de la zona, el desarrollo del tejido económico, el desarrollo de la formación profesional), el desarrollo de las zonas rurales frágiles (con la silvicultura, mejorando la infraestructura rural, el desarrollo económico de las zonas rurales a favor de su comercio, la actividad artesanal, la industria y los servicios, y el desarrollo turístico, así como medidas a favor del desarrollo de los recursos humanos), la ejecución de programas de iniciativas comunitarias, entre otras.

“La región ha sido ampliamente beneficiada por las políticas regionales financiadas por los fondos estructurales europeos, desde la primera fase de puesta en obra hasta el seguimiento de los programas por el período 1994-1999. En efecto, entre 1989 y 1993 la Bourgogne se ha beneficiado con un monto total de ayuda comunitaria de alrededor de 500 millones de francos. Este monto se ha podido movilizar gracias a las contrapartidas financieras provenientes principalmente del Estado, del Consejo Regional, de los consejos generales y de otras grandes colectividades locales.

De aquí al año 2000, y con el fin de responder mejor a las dificultades locales y reforzar las ventajas de la región, el financiamiento de los fondos estructurales a favor del desarrollo regional será de más del triple...” (*La Bourgogne dans l’Union européenne*. Représentation en France de la Commission Européenne. Paris, 1996.)

e. Complejidad de los ambientes donde se materializan las propuestas económicas

Otro tema de fondo que debe afrontar la descentralización tiene que ver con los patrones de acumulación existentes en un país. Se trata de determinar hasta qué punto se altera o refuerza un patrón de esta naturaleza.

Ecuador, por ejemplo, acusa problemas de un sistema bipolar donde Quito y Guayaquil producen espacialmente dos centros que compiten entre sí, anexando cada cual algunos centros urbanos complementarios. Bolivia, en cambio, presenta un sistema encabezado

por tres centros de atracción principal: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; mientras que la macrocefalia de Lima significa para el Perú la presencia de un solo centro con una enorme capacidad de absorción. Detrás de estas expresiones físicas se encuentran múltiples economías integradas, ante las cuales tienen que existir planteamientos concretos, y es obvio que no bastan las formulaciones sobre modificaciones de la estructura política para alterar esta realidad.

La pregunta, entonces, es hasta qué punto estos patrones vienen siendo -o pueden ser- reemplazados por la descentralización. Ya que si la reforma estatal significa una nueva estructura de poder y establece nuevos niveles de gobierno, así como cargos políticos, pero no logra cambiar el patrón económico nacional, en realidad no estaría alterando el modelo centralista.

Debe tomarse en cuenta la debilidad de los sistemas subnacionales en general, para enfrentar la competencia de productos y hasta servicios ofrecidos nacional o internacionalmente. La pregunta que surge insistentemente es si los procesos de descentralización están partiendo de las situaciones de debilidad locales y regionales para tratar de reforzarlas y hacerlas competitivas, o si, por el contrario, la orientación sigue otro tipo de planteamientos como la reducción del Estado central, la privatización de empresas de servicios, la asignación de funciones políticas sin alteración de los patrones productivos, etc.

De este modo, temas como la redistribución de los ingresos, la captación de recursos propios, la elaboración de presupuestos públicos participativos (a todo nivel), el establecimiento de equilibrios espaciales que permitan asegurar la viabilidad económica de todas las zonas (y no sólo el crecimiento desigual a favor de algunas áreas), etc., forman parte obligada de una agenda descentralista. Lo mismo que la creación de condiciones para provocar mayores equidades de género y generacionales, aunque habrá quienes piensen que no es oportuno o hasta imposible tratar estos temas, pero examinando las discusiones políticas y los textos legales, parece confirmarse esta situación, ya que la descentralización mantiene en general un discurso político ajeno a una perspectiva de desarrollo humano, salvo en Bolivia.

La descentralización constituiría, de esta manera, un proceso político que se ejecuta independientemente de las dinámicas cotidianas de los distintos actores, pues no son convocados para intervenir en los aspectos medulares, como podría ser una nueva demarcación política que estimule la integración económica, cultural y social; nuevas formas de concentración de recursos para inyectar capital a ciertas actividades específicas o especializadas, como podría ser el estímulo de producciones nativas con potencial comercial (como la quinua, el amaranto, la maca, etc.), o el desarrollo de prácticas de seguridad alimentaria basadas en el rescate de los consumos y producciones locales.

Pero queremos insistir en que existe una dimensión económica productiva de la descentralización que debe ser explícita en la discusión: se trata de situar el impacto de la

reforma estatal en la transformación productiva nacional. En este sentido, tiene que conocerse cuál es su planteamiento frente a las desigualdades que existen entre los distintos espacios subnacionales, así como el propósito que cumple todo aquello que define la política económica, como la política de ajuste y de privatizaciones o la estrategia de apertura a la globalización.

Finalmente, los territorios dibujan áreas que concentran actividades productivas importantes con actores influyentes, frente a otras áreas atrasadas, con actores débiles y con magros niveles de productividad. Debemos preguntarnos si la descentralización será capaz de alterar esta configuración productiva-espacial.

f. Recursos financieros para el desarrollo local

Muchos planes de desarrollo avanzan hasta la fase de implantación, pero luego decaen y se extinguen al no contar con recursos económicos que permitan concretar sus propuestas.

Consideramos que esto es inaceptable en una planificación estratégica participativa por ciertos motivos que es importante tomar en consideración:

- ✍ La planificación estratégica es un recurso metodológico apto para trabajar justamente en ambientes que tienen carencias, sin mayores medios económicos ni disposición de tiempo, de modo que no puede admitirse que sean declarados impracticables por falta de recursos financieros, cuando se trataba de una condición que se conocía desde el inicio de la experiencia.
- ✍ Luego de aproximadamente seis meses de trabajo, de haber empleado el tiempo y los aportes de muchas personas de la localidad y después de haber empleado significativos recursos económicos (en algunas localidades del Perú se han invertido alrededor de 25 o 30 mil dólares americanos en estos procesos hasta llegar a la etapa de implantación), no es posible que el proceso se trunque debido a una falta de respeto por los actores que entusiastamente han invertido su tiempo y han incrementado legítimamente sus expectativas.
- ✍ Ante la falta de recursos –condición conocida por los participantes–, los planes estratégicos deben ser realistas y mesurados en sus propuestas, creando algunos objetivos de transición y otros de atención de urgencias y necesidades inmediatas, con la finalidad de crear condiciones mínimas para afianzar la experiencia y profundizar luego en ella. Un plan que cuenta con un fuerte énfasis en la formación, en la creación de equidad entre varones y mujeres, en la promoción de los jóvenes en experiencias de participación y gestión de los asuntos públicos, acompañado de políticas sociales orientadas a atender situaciones relacionadas con la supervivencia de la población, podría actuar como un instrumento de transición hacia objetivos

superiores expresados en el mismo plan o en la visión de futuro, si se sabe distinguir sus orientaciones.

No se puede esperar llegar a una cierta etapa para plantear la imposibilidad de seguir adelante por estos motivos. Por eso es conveniente que desde los momentos iniciales del trabajo, así como en la etapa de elaboración de los diagnósticos, se identifique la situación de los fondos disponibles de manera inmediata, así como aquellos a los cuales se podría acceder luego del cumplimiento de ciertos requisitos.

Una primera acción puede reducirse a identificar los fondos públicos disponibles y la forma en que se emplean desde las distintas instancias del gobierno. Por ejemplo, en el caso peruano más de dos mil municipalidades de todo el país durante el último decenio empleaban menos recursos que un solo ministerio, el de la Presidencia, encargado de emplear estos bienes más bien en proporcionar legitimidad política al régimen que en acciones de desarrollo propiamente dichas.

Como en el caso anterior, existiría la idea de que no existen dineros disponibles cuando en verdad son escasos, pero están mal distribuidos. En la región ha sucedido que a pesar de que los gobiernos locales atienden las necesidades directas de las poblaciones, conocen al detalle los principales problemas y manejan ciertas ideas sobre la forma de solucionarlos, los recursos económicos más importantes -organizados bajo la forma de fondos especiales- han sido manejados independientemente de ellos, incluso llegando a competir con los mismos.

Para seguir con el caso peruano, podemos mencionar el rol desempeñado por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES, encargado de atender a la población en situación de pobreza, organizada en núcleos de ejecución de obras de bajo costo y de carácter local, algo que, por supuesto, era de competencia real de los gobiernos locales. Además de ello, los Consejos Transitorios de Administración Regional, antes que habían reemplazado a los gobiernos regionales y eran dirigidos desde el Ejecutivo, realizaban igualmente obras que invadían competencias de los gobiernos municipales provinciales, manejando incluso muchos de ellos recursos mayores a éstos. El panorama se complementaba con un conjunto muy numeroso de programas sociales o de promoción económica pertenecientes a los ministerios. De este modo, se demostraba que desde el sector público se manejaban importantes sumas de dinero, sin la menor duda, aunque sin ninguna intención de descentralizarlas. Los fondos directamente manejados por el gobierno central, al margen de cualquier descentralización son muy peligrosos, pues históricamente se ha caído en la tentación de emplearlos con fines clientelares.

Una de las primeras políticas que se debe tomar desde la descentralización tiene que ver justamente con esta situación: urge democratizar el uso de los recursos financieros manejados por el Estado, así como considerar criterios para utilizarlos bajo una recomendable fiscalización pública, estatal y social.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de estudiar los recursos que se emplean localmente provenientes del sector privado, sea para su uso comercial o para fines promocionales. Se ubican en esta situación los fondos crediticios proporcionados por la banca privada, los fondos comunitarios de ahorro y préstamos (como las cooperativas), así como los provenientes de una diversidad de programas de microcréditos proporcionados por el sistema financiero y por algunas ONGs.

En muchas localidades, cierta infraestructura gestionada y pagada por la población se realiza mediante préstamos con entidades bancarias del sistema financiero formal, mientras que para otro tipo de necesidades, como la de pequeños negocios, es frecuente también la presencia de cadenas de préstamos familiares, además de una indeseable pero muy recurrida presencia de agiotistas inescrupulosos que cobran intereses abusivos. Algunas veces se generan formas organizativas nuevas o aprovechan redes ya existentes, como ocurre frecuentemente con los microcréditos, que requieren la conformación de grupos solidarios que reciben los préstamos y responden en común por ellos, o que hacen uso de redes sociales ya consolidadas tales como organizaciones femeninas o grupos de productores para canalizar los créditos. Pero los estudios también deben ayudarnos a determinar sus limitaciones, pues es sabido que por lo general el sector financiero comercial en la región se mantiene normalmente al margen de la promoción del desarrollo local, y también que los intereses que se cobran por los créditos, aún en los casos promocionales, resultan bastante elevados y actúan como barreras infranqueables para los más pobres, a quienes se les llega a considerar, incluso, como el sector inviable. Al plantear los límites debe examinarse situaciones como estas, donde los que cuentan con recursos financieros en algunos casos están dispuestos a prestar dinero a los pobres, pero no a los muy pobres.

En algunas localidades existen, además, recursos provenientes de la cooperación internacional canalizados por ONGs nacionales o a través de gestiones mixtas, que involucran a estas instituciones y a algunos organismos públicos, a través de proyectos especiales.

De esta manera se pone de relieve la importancia que tiene contar con sistemas financieros locales; es decir, dispositivos financieros diversos de corto, mediano y largo plazo que comprendan instituciones y fondos específicos que hagan posible aplicarlos en el ámbito local. Esto nos lleva a considerar cuatro aspectos:

-  Toda experiencia de planificación debe contar con fondos de disposición inmediata destinados a instaurar ciertos mecanismos imprescindibles para echar a andar el proceso; se trata de recursos que podrían aplicarse desde la tercera fase, de acuerdo a la metodología señalada. Son fondos que deben estar disponibles en el corto plazo, principalmente para atender emergencias y facilitar la realización de ciertas acciones que abonen a legitimar el planeamiento participativo.
-  Se requiere fondos comprometidos con las localidades. No es tan cierto que no existan recursos financieros, como acabamos de ver; en cambio, se encuentran dis-

persos o concentrados en organismos públicos que se disputan las competencias de los gobiernos locales.

- ✍ Tener en cuenta el riesgo de generar experiencias artificiales, no sostenibles, que se desenvuelven correctamente mientras existen financiamientos específicos, pero que entran en crisis al faltar éstos.
- ✍ Los presupuestos participativos resultan mecanismos bastante adecuados para materializar los acuerdos sociales y constituyen una alternativa seria para lograr el interés de la ciudadanía.

2.6 GOBERNABILIDAD LOCAL, RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La planificación estratégica del desarrollo local es también la oportunidad de poner a prueba la siempre difícil relación entre la sociedad civil y el gobierno local, al constituir el lugar de encuentro para las reglas de la democracia directa y participativa, con la democracia representativa y formal.

En efecto, lo que en otros niveles del gobierno estatal son dos formas difíciles de conjugar, a nivel del gobierno de la localidad constituye por el contrario una condición que los gobernantes y directivos civiles deben saber integrar para lograr el éxito en una gestión.

De hecho, los gobiernos locales no sólo no pueden escapar a las prácticas de la democracia participativa, sino que en los últimos años se les han incorporado por la vía legislativa instituciones de la democracia directa, primero en Bolivia, después en el Perú y todavía por crearse en una escala mayor en Ecuador.

Uno de los principales problemas de la relación tiene que ver con la titularidad del poder y el liderazgo del proceso de desarrollo. Se trata de que los gobiernos locales -municipales, cantonales, parroquiales, etc.-, son legalmente responsables del ejercicio del gobierno y como tal responden a través de sus autoridades por sus actos, de modo que aunque asignen y deleguen tareas no pueden abdicar con ello de su responsabilidad legal, algo que sin duda condiciona fuertemente su actuación. Pero el gobierno local es también un gran animador de las dinámicas promotoras del desarrollo, si no el principal en muchos lugares; por estas razones es comprensible que muchas autoridades edilicias creen que el liderazgo, el protagonismo y la responsabilidad final debe pertenecerles; sin embargo, es necesario que sean conscientes de las limitaciones que son producto de los vaivenes de la vida política, como pueden ser la falta de continuidad del grupo de gobierno, las disputas internas o el cambio de las prioridades, que pueden poner en peligro el mantenimiento de la dinámica que exige el planeamiento participativo.

Examinada la situación desde la sociedad civil, encontraremos que igualmente existen ciertos inconvenientes en las organizaciones sociales para liderar permanentemente el proceso, como puede ser la rivalidad de las organizaciones participantes, las diferencias de los proyectos sociales que cada cual tiene y que asignan un sesgo a la conducción, igualmente los constantes cambios dirigenciales y las crisis sociales que de pronto exigen a las organizaciones atender sus problemáticas específicas. Pero, en lo positivo, tenemos que para las organizaciones sociales los resultados del planeamiento participativo ofrecen un sentido muy claro a sus acciones y favorecen el clima de intercambios internos y de organizaciones conjuntas, renuevan las agendas de trabajo y establecen los criterios de discusión más objetivos; en suma, dan respuestas a un conjunto de preocupaciones que consideran de importancia vital y que difícilmente van a dejar sin control.

Por todas estas razones, en la conducción del planeamiento es evidente que una instancia de dirección compartida entre el gobierno local y la sociedad civil resulta lo más recomendable. Algo como un comité de gestión o formas similares de composición mixta, que pueden actuar como excelentes conductores del proceso, integrando para ello las reglas y responsabilidades que son propias de cada parte.

En cuanto a la responsabilidad de las autoridades locales, no hay que olvidar que ejercen un poder legítimo, derivado de elecciones populares, y no están autorizadas para delegar el poder, pero sí para compartirlo mediante mecanismos democráticos establecidos. Un comité de gestión para el planeamiento participativo no debe entenderse como una pérdida de autoridad, como equivocadamente piensan algunos funcionarios públicos; por el contrario, constituye una forma de gobierno compartido con representantes de la sociedad, que no sólo legitima las acciones del gobierno sino que facilita el gobierno mismo. El comité de gestión, por su parte, debe ceñirse a liderar el planeamiento consciente de los términos de la delegación que le ha sido conferida, sin que eso signifique crear un poder paralelo al del gobierno local.

Sobre este tema existen tres figuras muy ilustrativas. Generalmente se considera que el gobierno local está por encima de la sociedad civil; de este modo la sociedad responde a las políticas del gobierno local, que como detentador del poder impone finalmente sus puntos de vista. Para flexibilizar el sistema político generado, se establecerían mecanismos de participación ciudadana que actúen como un termómetro social, haciendo sentir al gobierno local su parecer cuando se les consulta. También la ciudadanía podría participar para velar por el cumplimiento de los servicios públicos, de manera adecuada y organizadamente, para ejecutar directamente algunas acciones, como el control de funcionarios o tareas vecinales tales como velar por la seguridad y la protección del medio ambiente.

Otra figura apunta a colocar al gobierno local al mismo nivel de la sociedad civil: se trata en este caso de buscar un nivel de coincidencias que permita generar una asociación

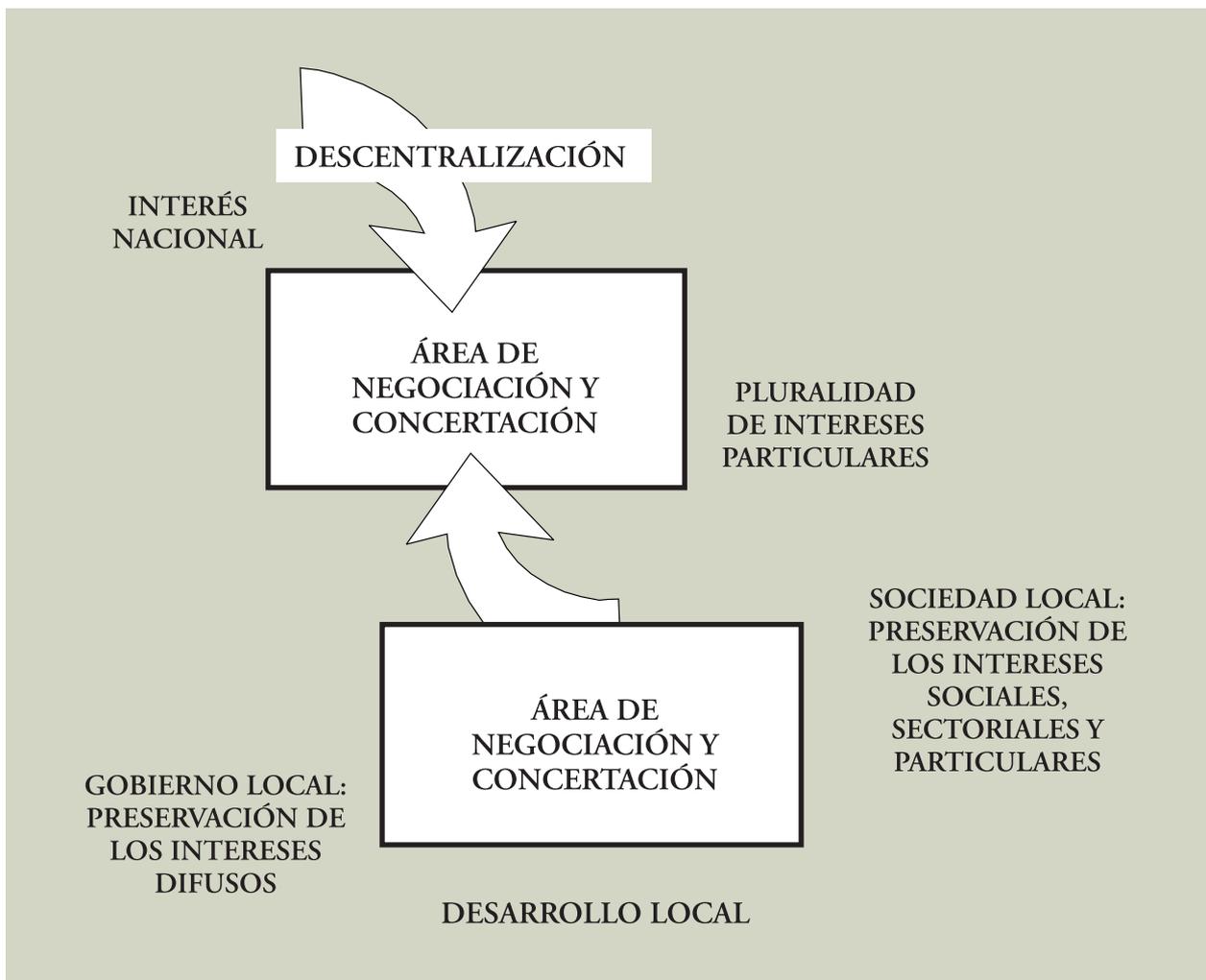
entre ellos; para esto la formulación de una visión compartida de futuro contribuye mucho a generar los primeros acuerdos, mientras que el establecimiento de metas y objetivos conjuntos busca hacer converger sus dinámicas y recursos. Bajo este sistema, ningún asociado se impone al otro; cada cual respeta sus atribuciones y finalidades, pero a la vez crea un ambiente de sinergias que permite optimizar sus prácticas y recursos. Uno tendrá la facultad de imponer su poder en ciertas circunstancias, mientras el otro tendrá la posibilidad de dar su consentimiento en algunos asuntos o desautorizar en otros. En este sistema las reglas y los acuerdos son fundamentales para conseguir los resultados deseados.

Una tercera figura es la que existe en ciertas localidades rurales de Ecuador, Bolivia y el Perú, donde los gobiernos locales están conformados por autoridades que provienen de las comunidades campesinas o indígenas, en las que se han discutido los criterios para elegir a sus precandidatos, que luego enfrentan con éxito los procesos electorales formales. De esta manera se generan representaciones políticas orgánicas muy fuertemente enraizadas en su sociedad y que actúan en muchos aspectos bajo el mandato directo de ésta. Se trata de un gobierno local que no se encuentra por encima ni al lado de la sociedad sino, por así decirlo, dentro de ésta.

El planeamiento estratégico participativo tendrá resultados distintos según el tipo de relación gobierno - sociedad local en que se establezca, pues mientras en el primer caso contribuirá a mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados, formulando mecanismos más equitativos, en el segundo caso contribuirá a profundizar las relaciones horizontales y verticales. El tercer caso responde a realidades étnicas principalmente, y significa una forma válida de adaptación cultural de una institución de gobierno.

Pero en todos los casos es necesario tener en consideración ciertas precisiones sobre lo que significa lo participativo:

-  Además de saber qué es y qué no es participación, se necesita conocer el sentido y la finalidad que persigue una política específica de participación. Saber quién participa, a quién representa y con qué legitimidad; por tanto, conocer a nombre de quién puede hablar.
-  Por lo general, la participación de la población es bastante eficaz mientras se mantengan dentro de los grupos de trabajo los intereses que son comunes a todos los participantes; es por eso que la participación es realmente elevada y hasta febril en los grupos sectoriales o de tratamiento de problemáticas específicas como el comercio, la producción, los servicios educativos, etc., cada uno respondiendo a un sector social específico. En cambio, cuando se trata de asumir intereses difusos, es decir aquéllos de carácter general que afectan a todos pero que no son potestad de ninguno en particular, las representaciones sociales se difuminan un poco; en estos casos la titularidad es más clara para el gobierno local.



✍ La participación no obliga a todos. En una democracia existe también el derecho de abstenerse a participar en asuntos públicos, de modo que si bien el planeamiento participativo hace una convincente convocatoria general, para todos, es obvio pensar que algunos no acudirán. Si realmente se hace lo posible por lograr la presencia del mayor número posible de actores en una localidad, la falta de participación de algunos sectores no tiene por qué afectar la legitimidad del proceso.

Finalmente, debemos poner de relieve que cuando los gobiernos locales y otras instituciones estatales apuestan por la planificación participativa, refuerzan las capacidades humanas de la sociedad. La metodología empleada pone de relieve el proyecto común existente en la localidad, muchas veces sentido pero no expresado, así como también refuerza el tejido de relaciones sociales e institucionales generando nuevos mecanismos de cooperación y confianza. Renueva igualmente el sistema político al establecer nuevas pautas y reglas para fortalecer las relaciones y lograr acuerdos, orientaciones que constituyen, en otras palabras, una fuerte inversión en capital social.



ESTUDIO DE CASOS TAMBOGRANDE: LA LUCHA POR EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Aunque pudiera resultar paradójico, el Estado puede actuar como un actor totalmente disonante con el desarrollo local y regional, aludiendo a una necesidad pública, como es el caso de Tambogrande, antiguo poblado prehispánico y hoy una pequeña ciudad ubicada sobre uno de los valles más caros del Perú, el mismo que puede ser destruido por acciones y políticas centralistas.

Tambogrande forma parte de la irrigación de San Lorenzo, un gigantesco megaproyecto que ha demandado cerca de cinco décadas de inversión del Estado, que ha supuesto represamientos y otras obras hidráulicas de gran envergadura que se ven materializados en más de 42,000 hectáreas bajo riego, lo cual ha permitido obtener finalmente una producción de más de 400,000 toneladas de alimentos al año, consistente principalmente en limones, mangos, naranjas, arroz y menestras. Se estima que los ingresos por la exportación de limones y mangos ascienden a 100 millones de dólares al año.

En este panorama, es de esperar que el Estado promueva un mayor desarrollo de la zona, facilitando la industrialización de la producción agrícola, y fomente una mejor gestión de las empresas rurales, así como un adecuado manejo económico de la zona circundante: una zona ecológica frágil de bosques secos.

Sin embargo, el descubrimiento de yacimientos de minerales ha hecho que el gobierno central autorice su explotación en la zona, sin tomar en consideración (1) la inversión ya realizada, con más de 50 millones de dólares mediante préstamos internacionales; (2) la actividad económica actual de la población, que compromete alrededor de 70,000 personas; (3) la proyección estratégica de la zona, con una agricultura susceptible de potenciarse a partir de la agroindustria para la exportación; (4) la oposición del gobierno local y de los propios pobladores, agrupados en el Frente de Defensa, que desean desarrollar el sistema productivo, tanto la zona bajo riego como el sistema de bosques secos.

El caso de Tambogrande nos muestra cómo los gobiernos centralizados resuelven prioridades tomando en consideración factores como los ingresos que pueda proporcionarle la actividad minera, aunque pueda entrañar la destrucción de un sistema productivo que ha costado años y enorme esfuerzo conseguir. En suma, sin tomar en consideración:

-  Que la estrategia de desarrollo de esta región norte del Perú pasa, entre otros factores, por potenciar su inversión agrícola actual.
-  Que la actividad minera –a “tajo abierto”- supone un enorme riesgo ambiental, ya que esta zona geográfica ubicada entre Ecuador y el Perú es considerada





como el centro del fenómeno de El Niño, que supone periódicamente grandes lluvias que ocasionan inundaciones y desbordes del caudal de los ríos, y que una explotación minera con estas características podría ocasionar riesgos incalculables para el área comprometida.

-  La alteración del sistema de bosques secos, que probablemente se verían afectados por efectos del polvo que sería llevado por los vientos y que contribuiría a la desertificación de la zona.
-  Los riesgos de contaminación que suponen los relaves mineros en una zona tan vulnerable.
-  La afectación de la propia ciudad, ya que la explotación minera obligaría a su desalojo.

El caso nos muestra la lucha que vienen realizando el gobierno municipal y la sociedad local a través del Frente de Defensa para impedir un desastre económico y ambiental, enfrentando las políticas centralizadas en los ministerios en Lima y que, por tanto, se encuentran muy lejos del proclamado rol promotor del desarrollo descentralizado que el país espera.

UNIDAD

2

OBJETIVOS Y BASE METODOLÓGICA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO



RESUMEN

La planificación estratégica participativa para el desarrollo local permite generar un conjunto considerable de sinergias que compensa, en gran parte, la escasez de recursos económicos y materiales que muchas veces acompaña a una experiencia de este tipo. Sin embargo, exige un cuidadoso control de las situaciones y el manejo global del proceso, razón por la cual presentamos algunas pautas metodológicas orientadas a mejorar la conducción del planeamiento participativo.

Esta sección señala los objetivos que persigue la planificación estratégica participativa, su base conceptual, e indica los principios y exigencias metodológicas a tomar en cuenta. Termina presentando un esquema general de los pasos a seguir.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Al concluir el trabajo de aplicación de esta unidad, los participantes estarán en capacidad de:

- ✍ Conocer los propósitos y orientaciones metodológicas de la propuesta de planificación participativa y estratégica.
- ✍ Distinguir los aportes conceptuales y metodológicos de la planificación estratégica participativa.
- ✍ Conocer el esquema general de trabajo y aplicar instrumentos complementarios a los señalados en la Unidad 3, destinados a mejorar la labor de control del marco conceptual por parte de los coordinadores y facilitadores del proceso.

1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

1.1 UN PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO PARA IMPULSAR EL DESARROLLO LOCAL

El planeamiento estratégico participativo del desarrollo local es un instrumento de gestión orientado a apoyar el cambio en las localidades a partir del fortalecimiento de su sistema social (las personas y sus organizaciones sociales) e institucional (como las municipalidades y otras instituciones públicas comprometidas con el desarrollo de la localidad), promoviendo el desarrollo de capacidades internas y compromisos entre los distintos tipos de actores que intervienen.

La naturaleza de los cambios que puede provocar el planeamiento estratégico participativo es muy variado, puesto que algunos actores pondrán un énfasis especial en aspectos físico-espaciales como la dotación de infraestructura o de equipamientos, mientras que otros buscarán privilegiar el fortalecimiento de los flujos de intercambio comercial que mejoren el sistema económico local. En cambio, habrá quienes busquen mejorar la situación de un sector social específico (como puede ser de las mujeres o de un grupo étnico) o crear mejores niveles de vida para la población, entre tantos otros propósitos.



“...las mujeres han logrado un espacio importante dentro de los Comités de Desarrollo Distrital. A través de ellos, tienen relación directa con sus gobiernos locales; gestionan acciones de capacitación para sus comunidades y organizaciones (Comités de mujeres) en temas relacionados con la salud y la planificación familiar; y alcanzan propuestas en bien del distrito en general. Asimismo, manteniendo su perfil propio realizan gestiones ante instituciones públicas y privadas para la realización de sus proyectos”.¹⁷ (Perú)

Pero el común denominador se encuentra en la disposición de todos los que intervienen, de hallar soluciones a los problemas a partir del intercambio con otros actores, aún cuando inicialmente parezcan ser muy disímiles entre sí.

En el centro de esta planificación se encuentra la disposición al reconocimiento y el diálogo entre distintos actores, para encontrar soluciones a los problemas, bajo mecanismos de interacción y amplia participación democrática. En ese sentido, se puede sostener que la planificación significa un proceso de reflexión y de posterior acción humana basada justamente en esa reflexión¹⁸.

Para esta forma de planificación, la participación de la población es un requisito indispensable. Sin embargo, no se trata sólo de promover una presencia física pasiva a los distintos actos o eventos públicos que se programen; una política de participación debe contener cinco elementos indispensables:¹⁹

- ✍ Debe contar con mecanismos de información previa. La población debe acudir a un evento adecuadamente informada sobre el asunto a discutir.
- ✍ Se tiene que aludir directamente a un conjunto de actores sociales e instituciones. Los actores sociales son los protagonistas, no los invitados.
- ✍ Se debe permitir a los actores sociales la toma de decisiones. No se trata de tener sólo espectadores de las decisiones que toman otros.

17 Alarcón, N. y Vignati, E. : “La experiencia de trabajo con mujeres de la Asociación Arariwa, en *Desarrollo rural, mujeres y relaciones de género en el Perú*. Lima: SEPAR. Secretariado Rural, Centro Ideas. 1996.

18 Chadwick, G. F.: *Una visión sistémica del planeamiento*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 19...., p. 29.

19 Quedena, Enrique: «Breve recuento sobre el concepto de participación política» en *Crónicas urbanas. Análisis y perspectivas urbano-regionales* N° 5. Cusco: CGPA, 1996.

- ✍ Se requiere dotar a las organizaciones sociales de facultades para ejercitar acciones de fiscalización o control.
- ✍ Se debe permitir a los actores sociales el derecho a formular propuestas.

Si a una política le faltaran algunos de estos elementos, será la oportunidad para sospechar si estamos ante una auténtica acción de participación ciudadana o, de pronto, ante una nueva forma de manipulación o sujeción de la población.



“La nueva implicación de las organizaciones campesinas en la dinámica del poder local renueva la problemática de la participación política del campesinado.

Tradicionalmente, el movimiento campesino ha buscado resolver el problema presionando –con una organización matriz estructurada para el efecto- al gobierno central. Localmente las organizaciones campesinas tenían vocación de elevar sus demandas y convocar a sus bases para la movilización.

El proceso de descentralización abrió nuevas posibilidades para resolver una parte de los problemas campesinos a nivel local, pues ahora existe un interlocutor local de los poderes públicos, lo que otorga a la organización campesina local no sólo la facultad de ejercer presión a este nivel sino, como en el caso de Tomina, de ocupar cargos del gobierno local”.²⁰ (Bolivia).

La planificación estratégica participativa, entonces, no guarda ninguna relación con aquella planificación tradicional basada en aspectos puramente físicos o territoriales, que intenta resolver situaciones y problemáticas a partir de consideraciones exclusivamente técnicas, y que generalmente impone sus resultados a la población. Muchos planes realizados desde algunos organismos públicos sin consultar a las poblaciones, ni en su elaboración ni en sus resultados, responden a esta perspectiva y lamentablemente siguen siendo muy frecuentes.

20 Uyuni, Grover y Marandola, Laurence: “Municipio campesino y poder local. Las organizaciones campesinas de Tomina en la encrucijada”. *RURALTER* N°16/17. La Paz: 1998..



El esquema de estructuración urbana elaborado por el Plan Cusco reforzó la tendencia especulativa de expansión urbana hacia la zona sur-este, lo que significó la destrucción de la zona de producción agropecuaria más importante de la provincia. Allí, sin embargo, la densidad poblacional en las principales urbanizaciones apenas llegaba a 12 habitantes por hectárea.

Para comprender la importancia de esta situación, basta con mencionar que en la provincia de Cusco las tierras agrícolas apenas llegan al 9.6% de su superficie, mientras que las tierras con aptitud para el cultivo permanente representan apenas el 0.2%. Se comprenderá, entonces, que el cuidado de las áreas de cultivo represente un tema de primera importancia, y más en el caso de los suelos agrícolas de borde urbano, ya que se trata, por lo general, de tierras con alto nivel de inversión en infraestructura y con un buen porcentaje de áreas bajo riego.

De haberse hecho diagnósticos adecuados y consultado a los comuneros y vecinos, se hubiera podido orientar la urbanización hacia la margen derecha del valle, donde los terrenos son planos, la calidad de los suelos no es buena, existe menor infraestructura de riego y menor calidad de aguas. De este modo, más de 360 hectáreas de zonas productivas pudieron haberse salvado.²¹ (Perú)

Para el planeamiento participativo, el plan de desarrollo de una localidad, más que un producto acabado resulta ser un medio que contribuye a definir un camino a seguir, y sirve para establecer compromisos públicos entre actores sociales e instituciones. Por esa razón -y por más que el plan conste en un documento oficial-, puede ser modificado en el momento que resulte más conveniente, evitando llegar al absurdo planteado por la planificación tradicional, donde se defiende el documento a lo que dé lugar, aun cuando la realidad lo contradiga abiertamente.

No se trata de restar importancia a los planes oficiales, sino sólo de evitar que se conviertan en verdades dogmáticas. Pensamos que el plan debe servir sólo de orientación para la acción, precisando los acuerdos sociales y proyectando propuestas de caminos a seguir en el futuro mediano e inmediato, sin negar tampoco su importante función técnica, al crear el marco de orientación del conjunto de documentos técnico normativos que requiere, por ejemplo, el gobierno local.

21 Quedena, Enrique: "Cusco, ¿ciudad eterna? Los riesgos de un crecimiento sin control" en *Allpanchis* 47, Ciudades Andinas. Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 1996.

La planificación estratégica participativa para el desarrollo local permite aprovechar y articular esfuerzos de planificación realizados a nivel comunitario, conocidos con diferentes denominaciones y realizados, por supuesto, con ciertas particularidades distintivas, como la planificación comunal participativa, el diagnóstico rural participativo²², el sondeo rural²³ o la micro planificación²⁴.

Pero así como al nivel comunitario se puede contar con metodologías tales como las señaladas, también a nivel de las instituciones estatales se aplican otras técnicas de planeamiento, como pueden ser los planes estratégicos corporativos, las directivas administrativas, los planes de trabajo institucional, etc.

La planificación estratégica participativa se ubica en el punto de encuentro entre la descentralización política estatal y las acciones de desarrollo local impulsadas por las organizaciones sociales; de este modo puede cumplir una función de bisagra, que permita la articulación de proyectos y prácticas diversas.

Consideramos que esta característica particular del planeamiento local debiera ser adecuadamente explotada por los procesos de descentralización en curso en Bolivia, Ecuador y el Perú, ya que permite un ahorro considerable de esfuerzos, recursos y, sobre todo, orientar el accionar de múltiples actores sociales e institucionales hacia propósitos comunes, a través de diálogos y acuerdos. Analizaremos este aspecto con mayor detalle en la unidad tres.

Pero ahora resulta conveniente fijar claramente las diferencias con otras formas de planificación tradicional

1.2 CONDICIONES PARA GENERAR UN PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO LOCAL

Existen muchos aspectos que debemos tener en consideración en una experiencia de planificación participativa; de ello tratamos de dar cuenta en cada paso metodológico que se presente en la unidad siguiente. No obstante, existen determinados aspectos de carácter general sobre los que conviene hacer desde ahora algunas precisiones.

22 Basados en las orientaciones de FTTP/FAO.

23 Ver Vattuone, M.; Yep, E.; Bohler, M.: *¿Qué desarrollo queremos? Sondeo rural con enfoque de género*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 1999. Mondain, Jean-François: *Diagnóstico rápido para el desarrollo agrícola*. La Paz: CEP, CICDA, RURALTER, CIPCA, COTESUN/NOGUB, 1995. Selener, D.; Endara, N.; Carvajal, J.: *Sondeo rural participativo*. Quito: Instituto Internacional de Reconstrucción Rural, 1997.

24 Ver una aplicación urbana y orientada al corto plazo en Goethert, R. y Hambdi, N.: *La micro planificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad*. Washington D.C.: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1992.

a. Fortalecer el protagonismo de actores sociales

Si bien la planificación participativa requiere la activa actuación de los actores, se trata de que se realice con una clara orientación de reforzamiento de la ciudadanía, y no sólo como una forma de organizar a los *beneficiarios*.

El actor social es, en este sentido, el protagonista y un socio para la acción de todo aquél que desde afuera busca brindar un apoyo, y no un receptor pasivo de acciones. Siendo así, en la planificación estratégica el Estado se ocupa de brindar ciertas condiciones para promover el desarrollo social, cumpliendo un rol claramente subsidiario.

El respeto y la creencia en las capacidades de la sociedad civil debe reflejarse en el mantenimiento de esta subsidiariedad como regla política. Las instancias estatales de todo nivel deben dejar en manos de la población todo aquello que puede ser realizado directamente por ella, y que a la vez provoque un incremento de conocimientos, de habilidades y de ejercicio de sus derechos.



En Yapaquí, un aspecto positivo es que “la realización del PDM (Plan de Desarrollo Municipal) se ha efectuado a partir de una amplia consulta y participación con la mayoría de los actores locales. Además, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Participación Popular, el municipio había comenzado a elaborar un Plan de Desarrollo Microrregional que proporcionó amplia información para el PDM.

Las propuestas y proyectos planteados por las organizaciones de productores han sido incorporados al PDM, y en muchos casos ya se han elaborado perfiles de proyectos que sustentan estas propuestas. La incorporación de las demandas de las organizaciones de productores, así como de los proyectos de las ONGs, constituye una estrategia para legitimar las demandas de los actores locales, lo que facilita la búsqueda de financiamiento ante instituciones nacionales e internacionales”.²⁵ (Bolivia).

b. Inclusión social por oposición a toda forma de exclusión

El planeamiento participativo debe ser la oportunidad de reunificar a la colectividad, con el fin de discutir el destino común. En este sentido, permite generar o apoyar proce-

25 Valderrama, Francisco. *et. al.: Municipio productivo. Promoción económica rural*. La Paz: PADER, COSUDE. 1999.

sos de expresión de sectores sociales, que por diferentes motivos han sido excluidos de la actividad pública.

Sin embargo, existen aún muchos campos en los cuales recién se están dando algunos pasos en la región. Por ejemplo, superar las rivalidades políticas o hasta personales (o familiares) es algo en donde a menudo se establecen serias limitaciones; lo mismo se plantea respecto a determinados temas que algunas veces no desean admitirse para su discusión pública, como los intereses y necesidades de los niños, el trabajo infantil o el racismo.



En ciertas localidades de las denominadas provincias altas del Cusco, se pudo comprobar que el fracaso de los planes de desarrollo local tenía entre sus principales motivos a la exclusión que se hacía del rival político derrotado en las elecciones. Esta situación llevaba a que quedaran fuera del proceso también las organizaciones sociales que eran afines al perdedor, lo que en términos cuantitativos podía representar más del 45% del electorado local, y entre el 30 y 40% de las organizaciones sociales de base.

De esta manera, el adversario político vencido, si logra acceder posteriormente al control de la municipalidad, desconoce todo lo anterior e inicia un nuevo proceso “participativo” que seguirá la misma lógica de exclusiones, reiniciando el círculo vicioso.

Esto supone la pérdida de considerables recursos económicos y de tiempo. Se estima que sólo en los costos profesionales invertidos y los talleres participativos, por seis u ocho meses de trabajo continuo, la inversión podría estar en el orden de los treinta mil dólares americanos. (Perú).

c. Promoción de la más amplia comunicación social

En la generalidad de las experiencias de planificación participativa que se han dado en Bolivia, Ecuador y el Perú se puede constatar la presencia de serios problemas de comunicación entre los planificadores y la población.

Todavía se sigue pensando con criterios excesivamente técnicos. Por ejemplo, en muchas localidades se busca explícitamente que la mayor cantidad de población posible conozca el plan de desarrollo; en algunos casos incluso se publican versiones resumidas y se distribuyen ampliamente. No obstante, al ser preguntada la población sobre su contenido no responden satisfactoriamente.

Lo que se ignora muchas veces es que en realidad ni los propios técnicos pueden memorizar ni aprenderse el contenido de un plan de desarrollo, justamente por lo compleja

que resulta no sólo su redacción sino también su estructura: a ningún ciudadano se le puede pedir que recuerde los “ejes transversales” o que recite la visión de futuro.

Esta situación se debe básicamente a la confusión que existe entre el sentido de la planificación participativa y el documento final, denominado Plan de Desarrollo. Lo fundamental radica en los mensajes de participación y de construcción conjunta de una propuesta de desarrollo local; en otras palabras, es el proceso social y no el documento escrito lo más importante, y los medios de comunicación utilizados en un caso y en otro son muy diferentes.

Por lo tanto, las construcciones de mensajes, los canales de transmisión y la retroalimentación son los aspectos que, en detalle, deben ser trabajados por los organizadores del planeamiento participativo si buscan asegurar la mayor participación posible.



“Para solucionar la falta de comunicación y socialización de la información, más allá de las asambleas y congresos, la UNOCANC mantendrá una línea de comunicación permanente con las bases, para lo cual implementará las carteleras informativas de la gestión de la organización en cada una de las comunidades.

Los espacios radiales serán otro medio para promocionar en forma regular la ejecución del plan y otros aspectos relacionados con la realización de eventos considerados de importancia por la colectividad. La UNOCANC auspiciará la realización anual de eventos culturales y técnicos, con el fin de integrar a las comunidades, compartir sus experiencias y sus costumbres”.²⁶ (Ecuador).

d. Reglas explícitas de juego democrático

Los procesos de planeamiento son sumamente variados, en razón de la realidad cultural, geográfica, política, etc. en que se aplica, de modo que los procedimientos que lo rigen no pueden ser idénticos ni vale la pena intentar que lo sean. Sin embargo, pueden tomarse en consideración ciertas recomendaciones en todos los casos:

 Es conveniente acordar las reglas de juego previamente entre todos los actores participantes.

26 UNOCANC: *Plan de desarrollo local. Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador*. Planchaloma, Cotopaxi. PRODEPINE. 1999.

- ✍ Se debe buscar lograr acuerdos consensuados, siempre que sea posible; si no, es necesario indicar la forma en que se lograrán los acuerdos.
- ✍ Los participantes deben conocer la *hoja de ruta* del proceso; saber cuáles son las etapas, los pasos a seguir y conocer un cronograma de las acciones.
- ✍ Las reglas de juego deben ser respaldadas jurídicamente; la normatividad municipal podría ser suficiente y deseable.



En la fase inicial del planeamiento participativo de Cajamarca, se convocó a elecciones en toda la provincia, eligiéndose mediante voto universal y directo, a los alcaldes de centros poblados menores y a los alcaldes vecinales, quienes presentaron sus planes de gobierno y otras propuestas. El proceso permitió elegir 48 alcaldes de centros poblados menores, 12 alcaldes vecinales, además de los 12 alcaldes distritales y del alcalde provincial.

Luego se instaló la Asamblea Provincial de Alcaldes Distritales, presidida por el teniente alcalde, que se reunía mensualmente en forma rotatoria en cada uno de los distritos, donde se discutía el tema del distrito anfitrión. Paralelamente se desarrollaban la Asamblea Provincial de Centros Poblados Menores y la de Alcaldes Vecinales.

Posteriormente, la municipalidad provincial promovió una Mesa de Concertación con todos los agentes involucrados en el proceso de formulación de un plan de desarrollo sustentable, la misma que funcionaba a partir de convenios previamente firmados y sobre ejes temáticos que eran considerados cimientos de un plan de desarrollo provincial: medio ambiente urbano; recursos naturales y producción agropecuaria; producción y empleo; patrimonio cultural y turístico; y cultura; población, mujer y familia.²⁷ (Perú).

e. Promoción de las equidades

Un propósito directo de este planeamiento es lograr una sociedad más justa y equitativa; es por eso que hay quienes la consideran como un componente de una forma nueva y renovada de democracia.

27 Ver Guerrero, Luis: “Iniciativas para articular gobierno local y sociedad civil: la experiencia de la municipalidad provincial de Cajamarca”, en *Descentralización y política social*. Lima: Edic. Grupo Propuesta Ciudadana. 1995.

Se trata de una oportunidad para propiciar la participación de sectores que anteriormente no tenían voz o que se mantenían al margen de las principales representaciones y decisiones, por su supuesto carácter “marginal” o por su condición de “minoría”.

Aprovechando el planeamiento participativo se han impulsado acciones de defensa de los intereses de las mujeres en sociedades donde normalmente se encontraban silenciadas. De la misma manera, ha permitido poner sobre el tapete las problemáticas propias de jóvenes o de grupos diferentes étnicos, las mismas que tampoco merecían mayor discusión en la localidad.

Se contribuye con ello a mantener la activación de algunos movimientos o a crear estructuras propias, como las mesas de concertación de género o de juventudes.



“Las gestiones que realizan las líderes y dirigentes ya no sólo están encaminadas a lograr apoyos alimenticios de corte asistencial. Se eleva la comprensión de lo que significa el desarrollo a partir de las mujeres y éstas dan prioridad a la atención de su unidad familiar en el plano económico y productivo. Se democratiza así la sociedad rural a partir de la búsqueda de igualdad de oportunidades.

(...) En este nivel se nota con mayor precisión la calidad de las propuestas, así como la identificación de la problemática de la mujer campesina para ser atendida en sus planes de gobierno. Conscientes de las desigualdades existentes, proponen mejorar su situación económica a través de canales e infraestructuras de comercialización de productos, la creación del mercado municipal, comedor municipal administrado por mujeres y la mejora de su nivel educativo (capacitaciones en convenio con Ministerios de Salud, Educación, Agricultura y ONGs).”²⁸ (Perú).

f. Reforzar el carácter interno del proceso: contar con promotores y animadores locales

Es recomendable contar con la presencia de un facilitador externo en ciertos momentos del planeamiento participativo, con el fin de asegurar la neutralidad y conservar cierta objetividad en las discusiones, especialmente cuando se concretan los acuerdos sociales.

28 Marmanillo, N. y Ventura, E.: «Mujer campesina, agroindustria rural y gestión local en el valle del Mantaro», en *Mujeres y relaciones de género en el Perú*. Lima: SEPAR. Secretariado Rural, Centro Ideas, 1996.

Sin embargo, insistimos en el carácter endógeno o interno que tiene este planeamiento, que exige contar con un *equipo promotor* encargado de la coordinación y promoción del proceso, así como con un *grupo de animadores locales* encargados de estimularlo y alimentarlo; ambos constituyen elementos básicos para la sustentabilidad de todo el planeamiento participativo.



“El trabajo planificado (porque los campesinos empiezan a planificar) se ha realizado con actividades en forma organizada, con responsabilidades y con metas, aclarando el “quién hace qué”.

Los estudios básicos se han concretado en los autodiagnósticos, realizándose una recopilación sistemática de datos sobre la realidad campesina, por medio de la observación, la participación y la experimentación directa (...)

Los campesinos han implementado los auto censos aplicando encuestas cuyos contenidos fueron elaborados por ellos mismos, ubicando antes la utilidad del dato. Las encuestas aplicadas por los mismos campesinos resultaron reales y verídicas; las encuestas tomadas por los técnicos resultaron mediatizadas; y esto porque los campesinos creen que los datos sobre sus propiedades y recursos pueden ser utilizados para crear impuestos o para redimensionar sus tierras.

(...) Las exposiciones relativas a avances en las asambleas para socializar la información y recibir aportes, inicialmente fueron hechas por los técnicos; posteriormente los mismos campesinos han asumido esta tarea. El último diagnóstico de Llungo de 1996, fue entregado por los dirigentes y delegados campesinos a la asamblea de la comunidad”.²⁹

g. Generar credibilidad y mantener la unidad de la acción

Cuando se habla de planeamiento estratégico, se piensa inmediatamente que tiene como rasgo distintivo el ser proyectado a largo plazo; sin embargo, el planeamiento estratégico, como se entiende en la actualidad, se distingue más por sus análisis de las capacidades internas de una localidad y por sus estudios de los entornos externos. Es más, para plantear la viabilidad de un plan estratégico local se requiere incorporar la dimensión del mediano y corto plazo, pues de otra manera resulta imposible crear un sentido de con-

29 Flores Talavera, René y Pinazo Barriga, Amadeo: “La experiencia de elaboración de planes de desarrollo en comunidades campesinas de Puno”. Puno: Servicios Integrales para el Desarrollo Rural. Taller de Estudios Básicos. Sistematización de experiencia. 1997. Fotocopiado.

fianza y fidelidad. Para ello se requiere también incorporar la readecuación de estructuras funcionales de instituciones, renovar las formas de organización social, generar nuevos pactos sociales y readecuar de inmediato el gasto público.

Esto quiere decir que proyectar acciones de largo alcance debe acompañarse de un conjunto –muy numeroso, por cierto- de actividades orientadas a obtener resultados de corto alcance, pero que tienen un carácter acumulativo o que resultan de impacto estratégico, que producen efectos desencadenantes, pequeñas “bolas de nieve” en la terminología de Senge. Y esto es algo que debe constituir la preocupación principal en la fase de implantación.

En Yapacaní un aspecto problemático lo encontramos en la fase de implantación, ya que “Los POAs (Plan Operativo Anual) realizados en el municipio (...) han sido efectuados a partir del proceso de planificación diseñado a escala nacional. Se consultó a todas las comunidades y posteriormente se efectuó un seminario taller de dos días con la asistencia de dos delegados por comunidad, ONGs, instituciones estatales y organizaciones de productores, especialmente las de carácter social.

En este proceso de planificación participativa, las demandas se centraron en necesidades básicas, como caminos, escuelas y postas sanitarias. Los POAs elaborados contaron con la participación de las comunidades y organizaciones de productores. Sin embargo, todas las organizaciones y los productores de base se encuentran frustrados porque no se cumplen.

Sólo se realizan las obras comprendidas en el POA en función de la capacidad de presión de cada una de las comunidades; además, si algún sector presiona con suficiente energía y decisión, puede conseguir que se realicen obras no programadas.

Las autoridades municipales no asumen como suyo ni el POA ni el PDM (plan de Desarrollo Municipal), por lo cual no se cumple lo previsto en estos instrumentos de planificación, en los que se han sintetizado las principales necesidades locales.

El incumplimiento del POA disminuye la credibilidad del gobierno municipal y repercute en el proceso de planificación, al que los productores incluso comienzan a considerar como un mero ejercicio anual que no tiene fuerza para definir las actividades del gobierno municipal”.³⁰ (Bolivia).



1.3. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMO PROCESO DE DESARROLLO

La planificación tradicional se caracteriza porque parte de supuestos acerca de lo que “debe ser”; se trata de una imagen construida generalmente por un grupo de técnicos que, en nombre de todos, interpretan aquello que consideran es lo mejor para las personas. Además, la planificación tradicional busca ser totalizadora, tratando de abarcar todos los aspectos que presenta una realidad y proponiendo respuestas para cada una de ellos.

Así mismo, la planificación tradicional posee un sentido normativo, caracterizado por tratar de imponer sus disposiciones de la misma manera como lo hace la legislación ordinaria, convirtiendo una disposición en una norma imperativa. Necesariamente esta planificación trabaja con plantillas que deben aplicarse en todos los casos por igual, salvo muy pequeñas adaptaciones, pues prima el criterio de estandarización de las disposiciones. Por este motivo no pueden existir casilleros vacíos en el llenado de los registros, y si no hay datos para ello pues habrá que inventar algo.

Esta planificación también puede revestirse de un ropaje participacionista, de modo que se convoca a sectores de la población para que más por su presencia que por la toma de decisiones avalen la imagen que se busca. Sin embargo, al realizarse cualquier evaluación, por somera que ésta sea, siempre se podrá percibir el peso gravitante que tiene la opinión de los técnicos por sobre la de la población. Por ese motivo debe distinguirse correctamente el planteamiento conceptual y la disposición metodológica para evitar los equívocos, pues planificaciones tradicionales pueden también autodenominarse estratégicas y participativas.

En contraste, la planificación estratégica participativa parte de “lo que es”; es decir, de aquello que ya existe y que explica la necesidad de construir -entre todas las personas que se sientan interesadas- una visión compartida del futuro que desean alcanzar. Esta planificación se preocupa principalmente por los aspectos que resultan capitales para impulsar un cambio. Es por eso que un plan puede comenzar siendo parcial respecto a la totalidad local y, sin embargo, no por ello pierde su validez, pues probablemente haya considerado sólo aquellos factores que resultan críticos para conseguir un resultado detonante, un producto que pueda producir efectos en cadena.

El plan debe responder a las dinámicas existentes y acompañar su crecimiento, aunque por supuesto puede inducir nuevos procesos. Por tal motivo un plan puede iniciarse manteniendo ciertos espacios “en blanco” o poco desarrollados, sencillamente debido a la inexistencia de actores en esos campos o a que éstos aún no han avanzado en el examen de su situación ni en la formación de sus propuestas; además, porque es normal que el desarrollo alcanzado en cada sector sea desigual. Si los actores sociales se encuentran en una situación incipiente, no se trata de inventarles metas y actividades.

El planeamiento estratégico participativo del que hablamos se diferencia de la planificación tradicional, además del mayor respeto que asigna a las opiniones de la sociedad local, también por su objetivo final: se trata principalmente de echar a andar un proceso social, conducido por la sociedad y apoyado por el Estado, destinado a lograr el desarrollo sostenible. Este desarrollo necesita liberar las energías contenidas en la sociedad, que anidan en los distintos grupos y sectores, en los conocimientos nativos y en la cultura local.

Siendo así, el proceso de desarrollo alentado por el planeamiento participativo puede comenzar por cualquier tema y en cualquier orden. Cambios en el sistema productivo, reformas del sistema educativo, lucha contra la contaminación ambiental, reordenamiento de la expansión urbana, combate de la pobreza y el desempleo, pueden ser motivo suficiente para emprender la tarea; por ello el inicio puede ser muy modesto o sectorial, y el plan crecer luego en el camino.

A diferencia de los sistemas tradicionales, en el planeamiento participativo el documento escrito del plan cumple más una función orientadora; se trata de una guía para alumbrar el camino, pero de ninguna manera un diseño rígido que deba seguirse al pie de la letra. No se trata con ello de relativizar su importancia o restar valor a su cumplimiento, sino sólo de hacer notar cómo en el caso de la planificación normativa el incumplimiento se ve acompañado de una sanción jurídica, mientras que en la planificación participativa, además del contenido jurídico se cuenta con el control y la sanción social, que a la postre resulta más efectiva.



Un claro ejemplo de la supremacía del proceso de planificación participativo por sobre el producto escrito (el documento del plan) se encuentra en ciertas comunidades rurales y urbano populares. En Guamate y Limatambo, ubicados en Ecuador y el Perú respectivamente, el plan de desarrollo se va adecuando a la realidad las veces que resulta necesario hacerlo y no se pretende que sea al revés; es decir, que la sociedad local se ciña a lo establecido por el documento que, además, para el caso de Limatambo es inexistente, pues constituye un caso exitoso de desarrollo planificado sin que exista un material escrito, siguiendo antiguas prácticas orales andinas.

Finalmente, debemos indicar que la planificación como proceso no sufre los avatares de la planificación como producto; en el primer caso, los cambios políticos en el gobierno local no tienen por qué variar sustancialmente las cosas si se ha logrado interiorizar el proyecto en la población; en cambio, en el segundo caso, un documento puede ser reem-

plazado por otro o simplemente dejado de lado por una nueva administración pública, como sucede en muchos casos.



La comunidad de Villa El Salvador en Lima ha planificado su desarrollo desde sus inicios (1971), a partir de la participación organizada de la población, convirtiendo un desierto en una prometedora ciudad autogestionaria. Pero si bien existe abundante información escrita sobre la situación del distrito y su problemática, así como de sus proyectos, no existía hasta inicios del 2002 un plan escrito sino sólo sus cinco objetivos estratégicos. Villa El Salvador ha tenido coyunturas difíciles marcadas por la violencia terrorista, además de algunos gobiernos municipales encabezados por personas que atacaron su forma de organización política y social, y que cometieron serios actos de corrupción.

No obstante, el pueblo de Villa nunca abandonó su proyecto político ni sus organizaciones sociales perdieron la claridad de la acción necesaria para mantener sus objetivos principales. Hoy Villa sigue exhibiendo los éxitos de su sistema de planificación no escrito, ese que vive en la conciencia de sus moradores.

Existen ciertos elementos claves que sirven para explicar el éxito de las principales experiencias de planificación participativa:

-  La existencia de un proyecto político es fundamental, pues genera un sentido general de unidad y coherencia al accionar de los distintos actores participantes.
-  En casi todos los casos se cuenta con un soporte técnico competente, encargado de convertir lo estratégico en instrucciones operativas y proyectos materializables.
-  La orientación hacia la generación de capital social mediante la participación, el empoderamiento y la inversión social.
-  Se trata de experiencias que impactan sobre territorios amplios y diversos, algo muy distinto de lo que se conoce como un desarrollo localizado.
-  Han logrado integrar las dinámicas sociales y las del gobierno local, priorizando las primeras debido a la constatación de dos situaciones: (1) que es la dinámica social la que permite la existencia de un plan de desarrollo, y no al revés; y (2) que el desarrollo local no se decreta con una ordenanza.

2. IMPORTANCIA DEL RAZONAMIENTO ESTRATÉGICO



Un rasgo distintivo de la metodología de planificación participativa que presentamos radica en su carácter estratégico, que se deriva de una particular forma de razonar y de entender el comportamiento de los distintos elementos que componen una realidad.

Se trata, en primer lugar, de ser absolutamente conscientes de lo que podemos lograr desde un planeamiento participativo y de lo que resulta imposible obtener. Sabemos que al frente tenemos problemas tan graves como la pobreza o la situación de crisis del agro, inadecuados equipamientos, inexistencia de cierta infraestructura, etc. y, por otro lado, conocemos también nuestras limitaciones reales, como puede ser contar con escasos recursos económicos, tener poco tiempo para intervenir, carencia de recursos humanos, etc.

Atendiendo a esta situación, se requiere contar con un razonamiento estratégico que nos permita contrarrestar estas dificultades e intentar, con probabilidades de éxito, generar procesos sostenidos de desarrollo humano en el ámbito local.

El razonamiento estratégico, en tanto una forma distinta de pensar la realidad, debe salirse de la manera ordinaria de pensar y además seguir una cierta disciplina detallada en la unidad dos de este trabajo, pero ahora consideramos importante señalar algunos aspectos que un promotor o facilitador del planeamiento participativo local debe tomar en cuenta en todo momento.

2.1 PENSAR ACCIONES QUE PRODUZCAN EFECTOS EN CADENA

Desde el momento en que se señalan los objetivos hasta cuando se precisan las acciones, se requiere pensar en todo aquello que posea una fuerza desencadenante del cambio. Se busca generar efectos de *bola de nieve* o de *huayco*, que arrastran a todo lo demás.

Al realizar estas experiencias, normalmente con escasos recursos, se requiere ser muy selectivos al momento de indicar las acciones que podemos impulsar. Es recomendable buscar aquéllas que puedan contribuir a generar otros cambios. La capacitación o la formación, por ejemplo, tienen ese efecto; a diferencia de la asistencia, la promoción económica local tiene igualmente efectos fuertemente desencadenantes.

2.2 PENSAR EN MÚLTIPLES DIMENSIONES

Muchas veces nuestro razonamiento es unidimensional; sigue una forma lineal, algo así como una cadena de causa y efecto: “porque no accedemos a crédito, no podemos inver-

tir en el mejoramiento de las semillas; por eso no podemos tener productos de mayor valor en el mercado, por eso no tenemos ingresos suficientes... etc.”

En realidad, los factores son múltiples y concurrentes, y actúan en diferentes planos de una misma realidad. Se trata, por así decirlo, de ver en tres dimensiones la naturaleza de un problema. En el ejemplo anterior, podría dejarse de lado otros factores como la falta de titulación de las tierras o la inexistencia de mecanismos que faciliten esto, además de la mala calidad de los suelos por degradación paulatina de los mismos, producto de malas prácticas agrícolas, o la falta de formación técnica adecuada, entre muchos otros factores concurrentes.

En planificación, un razonamiento unidimensional podría resultar sumamente grave, pues podría poner en riesgo el futuro inmediato de muchas familias que dependen de actividades y condiciones económicas sobre las que se van a tomar decisiones. Para cubrir estos riesgos, el razonamiento estratégico recurre a la construcción de escenarios en los cuales nos ponemos a pensar en la ocurrencia de varias posibilidades, como la presencia de factores económicos o políticos adversos, cambios climáticos imprevistos, etc. Pero también da lugar a escenarios más optimistas, como por ejemplo la posibilidad de que se incremente la demanda de nuestros productos, aunque sean tradicionales.

2.3 VISUALIZAR LOS PROCESOS

Visualizar los procesos que vamos a seguir significa lo mismo que elaborar *hojas de ruta*: es decir, establecer el camino: identificar las condiciones que esperamos encontrar, los otros actores con los cuales vamos a interactuar, los plazos y los resultados parciales y finales que pretendemos conseguir.

Es por eso que antes de establecer los objetivos, en la planificación estratégica nos interesa generar estrategias que permitan identificar todos estos aspectos, señalando finalmente el número de objetivos que se requieran para alcanzar un fin determinado.

La formulación de la estrategia avanza en la reflexión acerca de cómo implementar acciones y en qué condiciones; en ese sentido, señala pautas que van a servir en la fase de implantación para orientar a los encargados de ejecutar acciones y administrar los programas y proyectos. Bajo este razonamiento, los objetivos van a indicar los fines específicos que perseguimos, mientras que las estrategias nos indicarán el marco de acción, constituyéndose en el medio para alcanzarlos.³¹

31 Thomson, A. y Strickland, A.: *Dirección y administración estratégicas*. Tomo I. Madrid: IRWIN Editores, 1995.



Algunos pasajes de las estrategias generales de la UNOCANC dicen lo siguiente: “El plan de desarrollo de la UNOCANC contempla los cuatro pilares esenciales de la vida: a) la generación de riqueza como producto de la combinación adecuada y sustentable de los medios de producción, capitalizando la mano de obra que es el recurso que mayormente se encuentra disponible en la zona. b) La educación como una condición *sine qua non* para elevar la calidad de vida de la población. c) La salud, que permita mejorar su condición de fuerza de trabajo y su preparación técnica e intelectual. d) Lo social, organizativo y político, como expresión legítima de toda sociedad de participar en los procesos democráticos locales, regionales y nacionales para el beneficio de la sociedad en su conjunto.

(...) la UNOCANC mantendrá una actitud abierta de coordinación con instancias públicas y privadas que deseen apoyar el Plan de la UNOCANC. La política de relacionamiento con las instituciones se basará en el respeto mutuo, pero sobre la base del legítimo protagonismo de la organización, alejada de situaciones paternalistas sino más bien en el plano de la participación activa de hombres y mujeres”.³²

2.4 OBTENER RESULTADOS

Por mínimos que parezcan, obtener resultados permite generar confianza en el proceso, a la vez que fortalece la confianza en las posibilidades de las personas.

En muchos casos el planeamiento coincide con estrategias que permiten a las personas recuperar su autoestima. Si, como hemos dicho, esta planificación reposa en la actuación de actores sociales y se requiere que éstos se sientan recompensados por el trabajo realizado, tales recompensas no significan la obtención de los resultados finales en el corto plazo -de eso todos los participantes son conscientes-, sino sólo que se reconozcan públicamente los avances parciales, los mismos que pueden comprender determinadas conquistas y, en muchos casos, también mejoras materiales, como puede ocurrir aplicando los presupuestos municipales participativos.

2.5 INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE VARIEDAD NECESARIA EN LA ELABORACIÓN DE SISTEMAS

Los modelos sistémicos permiten, vía la abstracción, reducir la complejidad de una realidad con el fin de identificar sus componentes básicos y comprender su funcionamien-

32 Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi, UNOCANC: *Plan de desarrollo local*. Planchaloma: 1999.

to. Una vez conseguido esto, se requiere ir incorporando, progresiva y selectivamente, otros datos de la realidad para permitir una correcta interpretación. Se trata sólo de un aporte metodológico que ofrece el enfoque de sistema a favor de los encargados de promover acciones de promoción del desarrollo local.

“Los sistemas con los que el planeamiento trata son, desde luego, complejos y pueden mostrar una variedad infinita si el planificador toma la imprudente decisión de ‘considerar todos los aspectos del problema’, ya que por definición ‘todos los aspectos’ del problema son infinitos (...) Posteriormente, cuando volvemos al mundo real a fin de controlar la trayectoria del sistema, aumentamos la variedad para satisfacer las circunstancias del control. De esta forma, la planificación está esencialmente relacionada con una estructura conceptual que permite los procesos necesarios de regulación de variedad”.³³

En otras palabras, para trabajar en una realidad local concreta debemos ir de lo más simple a lo más complejo, progresivamente, ya que nos resultaría materialmente imposible trabajar con un conjunto muy grande de datos y elementos; a esto se le conoce como “variedad necesaria”. Nuestro trabajo debe iniciarse, entonces, con una variedad simple, conformada por los elementos esenciales.

La variedad necesaria permite medir el nivel de complejidad requerido para que el sistema sea comprensible y manejado, sin que ello signifique pérdida de contacto con la realidad. La variedad necesaria opera, como dice Chadwick, “del mismo modo al que la gente, acostumbrada a ver la complejidad del mundo real, abstrayendo de él una imagen de poca variedad y actuando en formas tales que multipliquen la variedad de acuerdo con las circunstancias particulares en que se encuentren. Cuando se aplique un modelo de planificación a una situación particular, tiene que ser, por así decirlo, realimentado con datos; de esta forma el nivel de variedad necesario aumenta hasta el grado preciso, para satisfacer el estado del sistema en estudio, o bajo control”.³⁴

Nuestro análisis sistémico podría, por ejemplo, iniciarse con el estudio y el manejo de las relaciones sociales que definen las conductas de los principales actores sociales, considerándose eso como el “nivel de variedad necesaria”. Más adelante podría requerirse ampliar los estudios y el tratamiento de los problemas, requiriéndose tal vez conocer las razones económicas que explican determinadas situaciones o profundizar la observación de los aspectos culturales, con lo cual se incrementaría el nivel de variedad.

2.6 ESTUDIAR LOS ENTORNOS

Muchas veces los planes locales tienen como gran defecto la escala pequeña de proyección; sucede, en esos casos, como si las condiciones del mundo exterior no los llegaran a

33 Chadwick, G. F.: *op. cit.*, p. 72.

34 *Ibid.*, p. 74.

tocar o como si bastaran las fuerzas y los deseos internos de una colectividad para salir adelante. En las unidades siguientes se abordará con mayor detalle este tema de las relaciones de la dimensión local con otros niveles, hasta llegar a lo global, pero por ahora nos interesa remarcar que los equipos promotores no deben descuidar sus implicancias.

En el esquema que presentamos a continuación se señala una ruta de reflexión que consideramos útil para abordar este tema:

La columna denominada “productos / *output* / oferta local”, debe indicar qué es lo que produce una localidad y cuántos niveles logra escalar; es decir; hasta dónde llega a colocarse la producción local: a los mercados locales únicamente, a los micro regionales, etc.

En la columna de los actores sociales igualmente podemos identificar cuál es el grado de eslabonamiento de la organización social; esto es, si existen gremios o asociaciones de segundo grado, federaciones, etc.

Finalmente, las columnas que señalan el nivel de la realidad y su correspondencia con los órganos de gobierno estatal. Obsérvese cómo a nivel micro regional no se precisan órganos de gobierno político en ninguno de los tres países.

ESQUEMA N°2 LO LOCAL Y EL ANÁLISIS DE ENTORNOS

GLOBAL	MERCADOS REGIONALES, MERCADOS MUNDIALES, ETC.		5
NACIONAL	GOBIERNO CENTRAL, CONGRESO		4
SUBNACIONAL / REGIONAL	GOBIERNOS DE DEPARTAMENTO, PROVINCIA O REGIÓN		3
MICRO - REGIONAL	SIN PRECISAR		2
LOCAL	MUNICIPALIDAD		1
NIVEL	ORGANIZACIÓN POLÍTICA ESTATAL	ACTORES SOCIALES	PRODUCTOS OUTPUT OFERTA LOCAL

Existen casos en los que la producción local se coloca en los mercados locales y micro regionales; allí por lo general es posible encontrar la presencia de actores que intervienen en la determinación de los precios y otras consideraciones relacionadas con la producción y la comercialización. También observamos un ámbito de gobierno estatal que interviene cumpliendo una función promocional, se trata de la municipalidad que apoya, por ejemplo, con ferias y otros eventos similares.

En cambio, en otras situaciones en que los productos logran alcanzar ámbitos mayores, como el nacional o internacional, ya no tenemos la presencia de actores que acompañen la defensa de los intereses locales, como tampoco la presencia de algún organismo público que siga de cerca la evolución del mercado. Aquí empiezan a detectarse orfandades, fallas en el ámbito de coordinación, promoción y defensa de intereses; sin embargo, gran parte de los planes de desarrollo local no consideran estas situaciones dentro del orden de sus preocupaciones.

3. ORIENTACIONES GENERALES PARA EL TRABAJO DE LOS EQUIPOS DE PROMOCIÓN Y LOS FACILITADORES



3.1 SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIALES Y LA OBTENCIÓN DE ACUERDOS

a. El diálogo y la concertación como medios para afrontar las diferencias y controversias

El diálogo entre actores constituye la vía para el reconocimiento y la defensa de intereses, así como para el procesamiento de las disputas y conflictos. Es mediante el diálogo que se busca obtener acuerdos que contribuyan a reforzar o a generar compromisos sociales perdurables.

En la planificación participativa se requiere la explicitación de todos los puntos de vista que sean necesarios para comprender una problemática. El conocimiento profundo de los distintos pareceres permitirá más adelante contar con mayores elementos para convertir las desavenencias en acuerdos. Los actores necesitan desarrollar un nivel de comprensión sobre los puntos de vista de los demás, si quieren avanzar en la solución de los problemas, para lo cual deben estar dispuestos a atravesar una primera frontera de prejuicios.

Obsérvese, por ejemplo, los puntos de vista generalmente distintos de la autoridad municipal y los representantes de las organizaciones sociales frente a problemas como el

abastecimiento de agua potable o respecto a una priorización de obras. Operan en la práctica diferencias en torno a las percepciones y creencias, valores, opciones y preferencias, así como en las aspiraciones.

Hemos dicho que el planeamiento participativo propone las reglas de la concertación como la vía procesal de las negociaciones encaminadas a buscar en lo posible acuerdos consensuales, aún cuando para ello deba destinarse gran cantidad de tiempo, ya que si se trata de garantizar la viabilidad social de los acuerdos, nada se gana con apurar las negociaciones o con provocar como regla acuerdos por mayorías, ya que contribuyen más bien a debilitar los procesos sociales en marcha.

b. Mantenimiento de los pactos en el tiempo

En esta metodología se requiere mantener la dinámica social por períodos prolongados, exigencia que descansa en una serie de compromisos sucesivos que van logrando los actores, en la creencia de que existirá un cumplimiento de los acuerdos distintos, aún cuando se produzcan en el ínterin cambios en los puestos directivos o a pesar de que se reformulen las políticas locales.

Existen experiencias en las que se garantizan jurídicamente los pactos desde el gobierno local; sin embargo, y sin negar su importancia, consideramos que el aspecto fundamental del mantenimiento de los acuerdos en el tiempo descansa en un cambio cultural que alimente el sistema social con un fuerte componente de confianza y respalde el arduo trabajo de negociaciones que insume. Mucho depende de la responsabilidad de los participantes, así como de la habilidad de los promotores para mantener la motivación en el proceso para obtener los resultados esperados en el mediano y largo plazo.



“El poblador que era sujeto pasivo, pendiente de decisiones verticales de arriba hacia abajo, se convierte en activo participante con conocimiento de sus problemas, generando conciencia de análisis y formulando sus propuestas de solución.

La planificación participativa no sólo es desde las bases hacia arriba, sino hacia adentro, creando mística, ampliando las fronteras de su conocimiento de ciudadanía no sólo en el cumplimiento de deberes, sino en la exigencia de sus derechos. Sobre todo, se impone el orden y criterio técnico en la elaboración de proyectos, nociones sobre el uso racional de fondos para la inversión social en la distribución de responsabilidades.

Criterios añejos de autogestión son reemplazados por el de cogestión; se mira hacia otro tipo de organizaciones por cuencas y no en forma aislada por distritos, ni por comunidades.





Uno de los ingredientes nuevos es la constitución de Mesas de Trabajo como un espacio de reflexión con criterios técnicos, buscando la concertación sin ninguna clase de exclusiones.

Trabajaron grupos especializados en determinados temas como: impacto ecológico, impactos sociales, proyectos productivos, servicios básicos, deporte, cultura, etc. Las redes técnicas conformadas por personal profesional de ONGs, municipalidades, grupos privados y por el sector estatal en la formulación de perfiles y expedientes técnicos, fueron principales motivadores para los análisis y la formulación de propuestas.

Finalmente, se logró la anhelada concertación. El pueblo organizado respondió; se dieron ejemplos de concurrencia espontánea en talleres de implementación como en la ejecución de trabajos. Una de las grandes diferencias con programas tradicionales que rehusaban la movilización social o simplemente la ignoraban”.³⁵ (Perú).

3.2 ENTREVISTAS DE EXPLORACIÓN PARA COMPLEMENTAR LA FASE PREPARATORIA

La fase preparatoria del plan (ver cuadro N° 8 pg. 118) tiene la necesidad de ser completada con la elaboración de entrevistas a un conjunto de personas consideradas como “informantes claves”; esto quiere decir que la primera reconstrucción de una realidad sobre la base de los relatos y opiniones requiere la selección de un grupo reducido, pero fundamental, de personas que puedan dar cuenta de aspectos globales o particulares.

Se requerirá elaborar un pequeño listado y preparar una ficha de entrevista denominada “semiestructurada”, que contiene un conjunto de preguntas listas para ser cubiertas por un *check*, así como casilleros abiertos para incluir datos adicionales, como pueden ser las opiniones y sugerencias. También se consideran casilleros para añadir nuevas preguntas que permitan aclarar las respuestas proporcionadas por los informantes.

3.3 SOBRE EL TRABAJO DE REFLEXIÓN CONJUNTA CON LA POBLACIÓN

Un buen recurso para facilitar la reflexión es recurrir a los gráficos. Gracias a ellos podemos facilitar la presentación de la problemática y sugerir alternativas. Un gráfico bien construido puede sugerir una forma ordenada de asumir una discusión.

35 Coanqui, Calixto: *Modelo PREDES: Crónica de una esperanza frustrada*. RURALTER N°16/17. La Paz: 1998.

Se puede recurrir a muchas técnicas, como la elaboración de un metaplan, lluvia de ideas, árboles de ideas, diagramas, entre otros. Sin embargo, hay que tener bien claro qué tipo de problema estamos examinando, pues algunas técnicas como la lluvia de ideas pueden ser suficientes para tratar algo sencillo; en cambio, para una mayor complejidad puede resultar más útil el empleo de diagramas.

En el caso de los diagramas, éstos pueden ser de procesos o sistémicos; son distintos aunque guardan una gran afinidad, por lo que se recomienda su uso conjunto. El diagrama de procesos facilita el monitoreo al graficar la trayectoria de las acciones programadas, mientras que los diagramas de ciclos causales se emplean para el diseño de los sistemas.

“Los diagramas de procesos muestran un flujo o serie de actividades. Las etiquetas son verbos, tareas o pasos. Las flechas muestran la secuencia y la cronología. Un cambio en un elemento no modifica necesariamente los demás (...) Los diagramas de ciclos causales (de la dinámica de sistemas) representan relaciones de causa y efecto, las etiquetas de los diagramas de sistemas representan variables (no acciones), habitualmente sustantivas, o proposiciones sustantivas. La modificación de cualquier variable produce cambios en todas las variables del ciclo. Las flechas indican influencia o causalidad, no mera cronología”.³⁶

4. LOS PASOS A SEGUIR



En este módulo encontraremos una metodología que comprende cinco fases, de las que se deriva un total de diecisiete pasos, tal como se muestra en el esquema N°3.

Esta metodología no busca establecer reglas rígidas; por el contrario, pretende generar una ruta de trabajo que, a modo de guía, contribuya a la producción de un proceso abiertamente participativo y con resultados específicos en cada uno de sus tramos.

Las cinco fases planteadas constituyen secciones que guardan cada una de ellas una unidad de sentido, con propósitos y resultados esperados claramente distinguibles, de modo tal que su seguimiento no ofrece muchas dudas; en cambio, los diecisiete pasos que se detallan luego tienen un carácter meramente indicativo, pues en las aplicaciones concretas puede existir la posibilidad de realizar fusiones o simplificaciones, de modo que se puedan abreviar los procesos.

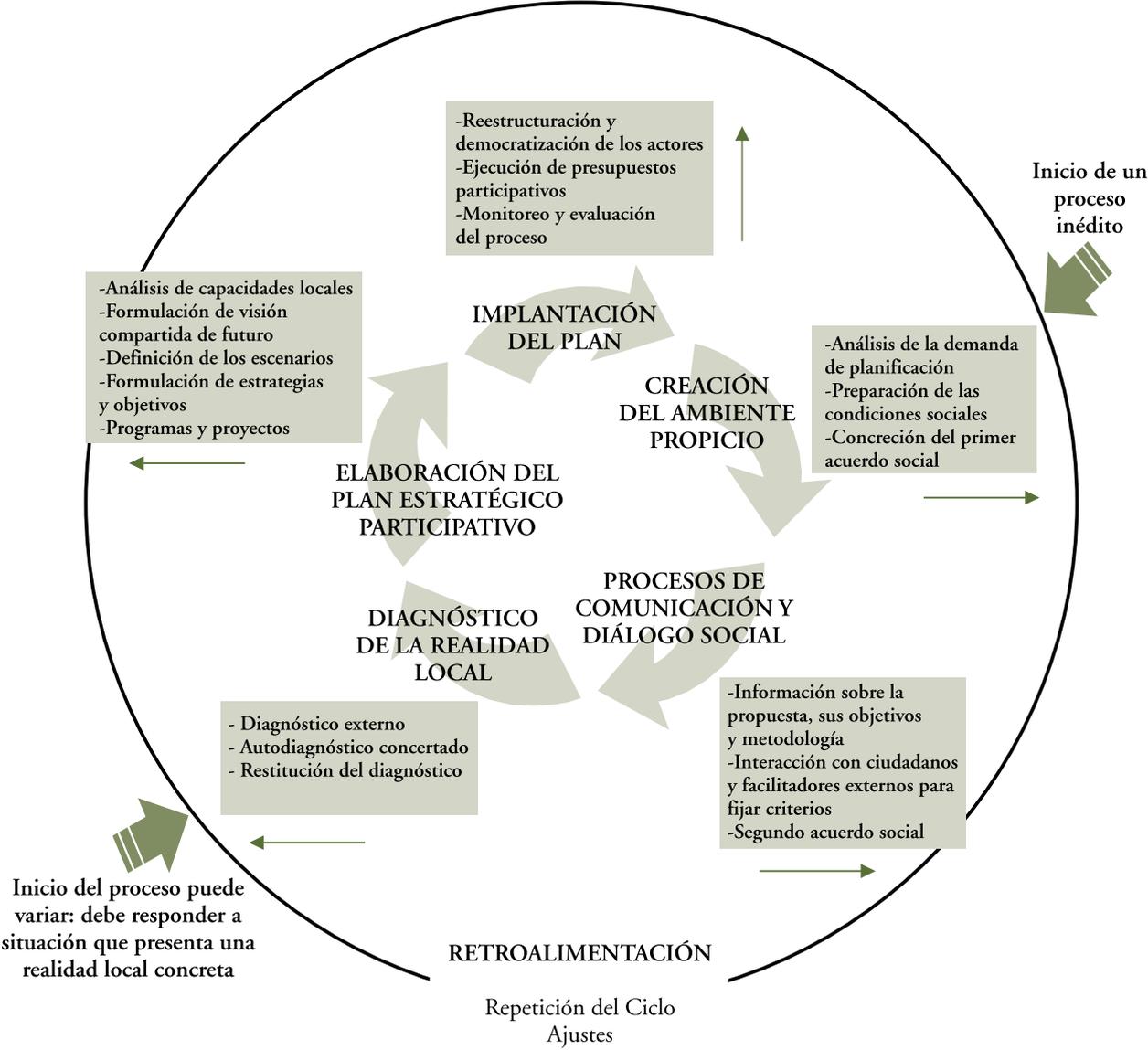
Obsérvese el carácter circular del esquema propuesto: se trata de indicar el hecho de que el proceso de planificación en sí mismo no tiene un principio ni un final, ya que consiste

36 Senge, Peter: *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Ediciones Granica, 1997.

en una dinámica continua de definición y ajuste de metas, que implica una retroalimentación permanente.

Así mismo, en las aplicaciones concretas vamos a encontrar situaciones en las cuales el planeamiento participativo puede iniciarse en cualquiera de las fases señaladas, dependiendo del grado de avances previo obtenido en cada localidad.

ESQUEMA N° 3
FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA LOCAL



UNIDAD

3

EL DESARROLLO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL



RESUMEN

Esta unidad busca desarrollar, en detalle, una base metodológica que pueda servir de guía para la realización de procesos participativos de planificación estratégica aplicados a una realidad local. La perspectiva general privilegia el rol de los actores sociales, sin cuya participación cualquier experiencia de planificación no pasaría de ser más que la aplicación de un conjunto de procedimientos técnicos, que por lo general no logran mayores efectos de desarrollo humano sobre las localidades, especialmente las rurales y las denominadas urbano marginales.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS ESPECÍFICOS

Al concluir el trabajo de aplicación de esta unidad, los participantes estarán en capacidad de:

- ✍ Elaborar un sistema metodológico apropiado para facilitar la planificación estratégica integral, en el que los actores tengan garantizados niveles adecuados de participación y cogestión.
- ✍ Incorporar criterios de desarrollo humano y sustentable en la propuesta participativa: participación comunitaria, desarrollo ecológico, crecimiento económico, perspectiva de género y ampliación de opciones personales.
- ✍ Aplicar y adaptar instrumentos para facilitar el planeamiento estratégico participativo.

PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

La propuesta se rige por cinco principios fundamentales:

- ✍ Respetar competencias y atribuciones que competen a los distintos actores, considerando sus particularidades debido a su pertenencia al sector público o por representar intereses directos de la sociedad. Se trata de un principio que establece una relación entre la perspectiva del desarrollo local y la de descentralización política.
- ✍ Cumplir con el principio de subsidiaridad, es decir que el Estado actúe en los casos propios del interés público o de la necesidad social, dejando todo lo demás en la esfera de actuación de los actores sociales, sin que ello signifique, por cierto, escapar a sus obligaciones para con la sociedad. Se busca que el Estado no asuma las funciones que corresponden a la sociedad, ni rehuya sus responsabilidades sociales y de proporcionar bienestar general.
- ✍ El principio de transferencia, que nos recuerda que el desarrollo implica la transferencia de conocimientos, habilidades, recursos e infraestructura en favor de las colectividades locales. La transferencia opera de inmediato, de modo que no hay que esperar el final de un proyecto ni el término de ningún proceso para materializarlo. Así mismo, en la medida en que la transferencia respeta la condición ciudadana, elimina toda posibilidad de tutela sobre los actores sociales; por más excluidos que hayan sido anteriormente, la acción de desarrollo local les otorga de inmediato todas las condiciones de responsabilidad y derechos ciudadanos.

- ✍ Contribuir a la gobernabilidad y al buen gobierno, al desarrollar los principios democráticos expresados en la promoción de la diversidad de opiniones, propuestas, visiones del mundo, religión, pensamiento político, etc., propios del pluralismo. Además, promover la generación de múltiples puntos de poder en la sociedad, equilibrando el poder detentado por el Estado, propio de la poliarquía. Se trata de visualizar la realidad de manera más amplia. Por ejemplo, la identidad no es sinónimo de homogeneidad; las diferencias son parte de la riqueza que ofrece una sociedad, y de ello se concluye que el criterio de equidad es superior al de igualdad, etc.
- ✍ Simplicidad de los instrumentos. Se trata de garantizar la participación de los actores sociales a través de procesos claros y técnicas sencillas de aplicación y comprensión. Los procedimientos que plantea la guía de planificación es íntegramente participativa en diferentes grados, y trata de evitar la posibilidad de un manejo tecnocrático del planeamiento participativo.

1. LAS FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL

El proceso de planificación participativa para el desarrollo local que presentamos se desenvuelve en diecisiete pasos, los mismos que se pueden agrupar en cinco grandes fases generales, como se muestra en el esquema que aparece a continuación.

Sin embargo, deseamos precisar que se trata más de una guía de orientación para el trabajo de promoción y de facilitación que una ruta obligatoria en todos los casos; esto quiere decir que sobre esta base metodológica de diecisiete pasos se admiten las adecuaciones y modificaciones que resulten pertinentes para ajustarla a la realidad concreta que tengamos que atender. Por ejemplo, en muchos lugares el acuerdo social se da en un solo paso, en el que se toma el acuerdo de llevar adelante la experiencia, se aclaran los roles de los diferentes actores, al tiempo que se explicitan las reglas de juego y se definen los modelos de gestión. En cambio, proponemos mantener las cinco fases generales, pues describen un orden de trabajo lógico y acumulativo, como se podrá apreciar en detalle más adelante.

ESQUEMA N° 4
FASES Y ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA
DEL DESARROLLO LOCAL



2. PRIMERA FASE: LA CREACIÓN DEL AMBIENTE PROPICIO

- 2.1 PASO 1: ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE PLANIFICACIÓN.
- 2.2 PASO 2: PREPARACIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIALES
- 2.3 PASO 3: CONCRECIÓN DEL PRIMER ACUERDO SOCIAL

El inicio de la planificación estratégica participativa para el desarrollo local confiere gran importancia al estudio de la situación social; para ello avanza gradualmente desde la exploración de las motivaciones que tienen los promotores y los primeros participantes del planeamiento participativo, hasta llegar a la materialización del primer acuerdo social que permite poner en marcha la experiencia, pasando previamente por un minucioso examen de la situación organizativa en la localidad.



ESTUDIO DE CASOS ¿QUIÉN PROPONE LA REALIZACIÓN DE UN PLAN Y POR QUÉ?³⁷

En el distrito de San Jerónimo, Cusco, se desarrolló la experiencia de una acción coordinada para brindar asistencia a las víctimas de una sequía en los Andes del sur del Perú, mediante la constitución del Programa de Acciones de Emergencia para el Desarrollo de la Región Inca – PREDES, con presencia de instituciones privadas (ONGs) y públicas (FONCODES, Ministerio de la Presidencia y el Gobierno Regional Inca).

La existencia de ofertas de realización de planes estratégicos participativos por parte de una ONG y el interés de las autoridades municipales constituyeron el centro de la dinámica de sensibilización y promoción de la participación de la población en acciones de planificación, llevando a la conformación de un Comité Distrital de Desarrollo (CDD), presidido por el alcalde distrital, e integrado por los representantes de la población, según su actividad social, cultural, deportiva, por su edad o por su ubicación vecinal. Todos ellos se reunían para analizar sus problemas y presentar propuestas, mediante la designación de sus delegados al CDD.

El Comité se reunía periódicamente con la participación de representantes para evaluar los proyectos, analizar el grado de participación de los beneficiarios y el costo socioeconómico de los mismos.

37 Coanqui, Calixto: «Modelo PREDES: crónica de una esperanza frustrada» en *RURALTER* 16/17. La Paz: 1998.

2.1 ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE PLANIFICACIÓN

a. Identificación de la iniciativa

Muchas veces, cuando se planifica existe una gran preocupación por ultimar detalles tanto en el diseño como en la realización de las sesiones de planeamiento, pero estos cuidados decaen muy a menudo en la fase de ejecución. No obstante, en muchos casos es casi seguro que las debilidades radiquen en un aspecto al que se le presta poca atención: la forma en que se inicia todo el proceso.

El por qué se lleva adelante un planeamiento local es una pregunta más complicada de responder de lo que parece a primera vista. En algunos lugares la planificación local responde a una exigencia legal; se plantea de esta manera la obligación de que toda localidad cuente con un documento normativo que disponga los lineamientos sobre los cuales se construyen las propuestas de desarrollo y de acción social e institucional.



ESTUDIO DE CASOS ¿QUIÉN PROPONE LA REALIZACIÓN DE UN PLAN Y POR QUÉ?³⁸

En el Congreso de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi, UNOCANC, del Ecuador, realizado en 1997, se señaló la necesidad de planificar el futuro de las comunidades miembros de la organización.

Se habló entonces de implementar un plan para diez años, “con ello se demostraba el deseo de los campesinos indígenas de tener un horizonte mucho más amplio y a la vez de enfrentar retos más allá de las simples necesidades básicas, que son importantes pero que en el fondo no representan la solución para los verdaderos problemas de la zona.

Desde el punto de vista de la planificación estratégica, se desarrolla un análisis sistémico de la estructura organizativa de la UNOCANC por lo que se plantea la revisión de su misión y su visión, y se reconocen los cuatro ejes fundamentales de su estrategia de desarrollo: sustento económico, educación, salud y organizativo/político.

La UNOCANC decide realizar este proceso a partir de sus propios recursos humanos; es decir, liderar su propio proceso. Sin embargo, no descarta apoyos metodológicos de varias instituciones (ONGs) interesadas en ayudar a facilitar el proceso de la UNOCANC. Se trata, entonces, de que la organización ha tomado la posta; es decir el protagonismo ya no está en las instituciones.”

38 UNOCANC: *Plan de desarrollo local. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos indígenas y negros del Ecuador*. Planchaloma, Cotopaxi: PRODEPINE, julio de 1999.

En otros casos la planificación forma parte del sentido común de la comunidad local, que no imagina la posibilidad de que exista un gobierno ni acciones de actuación cívica sin contar con una propuesta concreta que oriente de alguna manera las diferentes conductas e iniciativas. Pero tal vez la forma más recurrente sea que el proceso comience por iniciativa de un pequeño grupo de personas, apoyados por algunas organizaciones.

Pero más allá de cualquier consideración legal, es importante conocer siempre las razones por las cuales se echa a andar un proceso de planificación, porque nos permite identificar al grupo impulsor y comprender adecuadamente sus motivaciones. De este modo podemos conjeturar con mayores elementos de juicio la viabilidad social de la propuesta, estimándose si la misma recogerá las expectativas de los distintos actores locales o si sólo generará su indiferencia.

La planificación participativa es aquella que permite la acción directa de por lo menos la municipalidad como actor estatal, junto con un numeroso grupo de organizaciones representativas de la sociedad civil, que terminan siendo destinatarias y copartícipes del proceso, manteniendo plena autonomía en su gestión.

La planificación participativa responde al marco conceptual del desarrollo local para el caso de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general; a la vez, representa una forma de democratizar la gestión gubernamental y extender los alcances de la descentralización.

Existe aquí la idea de (1) permitir que la sociedad detente atribuciones que puede gestionar y controlar perfectamente –o al menos mejor que como lo hace el Estado–, (2) que la municipalidad cogestione aquello que pueda optimizar o por lo menos administrar con la mayor eficiencia, (3) dejando en manos del Estado lo que por capacidad técnica, responsabilidad pública y seguridad jurídica –más que por arbitrarias atribuciones normativas– este último puede estar en capacidad de gestionar adecuadamente.

Se trata, en otras palabras, de que la sociedad vuelva a recuperar atribuciones para intervenir en la gestión pública, sea para proponer u opinar, decidir, ejecutar o controlar. Al preguntarnos sobre las motivaciones de quienes se proponen impulsar un plan de desarrollo, estamos empezando a tocar justamente este tema.

Con el fin de realizar un examen exhaustivo de esta fase, es recomendable trabajar las dos matrices que proponemos a continuación.

Este esquema permite, hasta cierto punto, objetivar los intereses que persigue cada uno de los principales impulsores de la propuesta de planificación; también podemos identificar los factores que favorecen su integración. El análisis no podría estar completo sin estudiar también a los actores que no participan o la promueven; para ello recomendamos emplear la segunda matriz.

CUADRO N° 4
PRIMERA MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE PLANIFICACIÓN

LOS QUE DEMANDAN SU PARTICIPACIÓN	ANÁLISIS DE LAS RAZONES DE SU DEMANDA	RELACIONES EXISTENTES ENTRE ELLOS
a. Grupos sociales de base		
-		
-		
b. Personas que representan una opinión importante en la localidad		
-		
-		
c. Participantes externos: técnicos, ONGs, etc.		
-		
-		
d. Agrupaciones políticas		
-		
-		

CUADRO N° 5
SEGUNDA MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE PLANIFICACIÓN

ACTORES QUE NO PARTICIPAN	RAZONES DE SU NO PARTICIPACIÓN	RELACIONES EXISTENTES ENTRE ESOS ACTORES Y LOS PROMOTORES DEL PLAN
a. Grupos sociales de base		
-		
-		
b. Personas que representan una opinión importante en la localidad		
-		
-		
c. Actores externos: técnicos, ONGs, etc.		
-		



ESTUDIO DE CASOS

¿QUIÉN PROPONE LA REALIZACIÓN DE UN PLAN Y POR QUÉ?³⁹

Circunstancias graves como la ocurrencia de los sismos de 1990 y 1991 en el Alto Mayo, en el Perú, crearon la necesidad de una intervención comunitaria planificada y participativa. Así, la reconstrucción de las viviendas de los centros poblados rurales afectados se realizó poniendo en práctica propuestas técnicas como la quincha mejorada. Tomaron parte en la reconstrucción todo tipo de organizaciones existentes en cada una de las localidades, como comités de barrio, clubes juveniles, organizaciones religiosas. En los lugares donde no existía organización alguna, se crearon organizaciones *ad hoc* con los propios beneficiarios para hacer frente a sus necesidades.

“El plan fue un instrumento útil para orientar el proceso de discusión regional acerca de cómo enfrentar la tarea de la reconstrucción, y permitió que se discutieran aspectos relevantes al desarrollo de la zona tales como el manejo y la protección del medio ambiente y la orientación de la producción agrícola a mediano y largo plazo. Y, si bien se ha llevado a efecto principalmente lo concerniente a la necesidad de reducir la vulnerabilidad de las construcciones mediante la introducción de una tecnología adecuada a los requerimientos sísmicos y de durabilidad de la zona, el contenido de este plan que comunica las causas y respuestas al desastre con los problemas del desarrollo, sigue teniendo vigencia en la orientación de la intervención en la zona.”

Este análisis nos mostrará si desde el lanzamiento de la propuesta existe alguna exclusión de actores y las razones de esto. Podemos encontrar allí una amplia gama de motivos, como viejas rencillas entre líderes locales (que terminan perjudicando a toda una comunidad), conflictos preexistentes entre organizaciones sociales (como los conflictos por recursos básicos tales como la tierra o el agua, e incluso por bienes procedentes de donaciones externas), rivalidad entre partidos políticos, motivaciones sociales, étnicas o culturales, autoexclusión, etc.

Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que existen ciertas exclusiones de actores que prácticamente invalidan el proceso de planificación desde un inicio, como la exclusión del rival político cuando éste representa a un sector importante de la población o cuando por rivalidades de distinta índole no son tomadas en cuenta ciertas organizaciones sociales. La exclusión de algunos actores puede implicar que el plan no sea considerado representativo por la población, que sea visto sólo como la propuesta de un sector político o

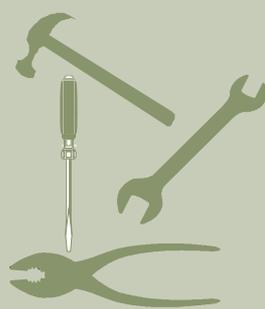
39 Monzón, Flor de María: “Alto Mayo: la solución apropiada y la oportunidad propicia”. En *Desastres y sociedad*. N°4. Lima: enero-junio, 1995.

social; así mismo, puede suceder que el plan pierda su carácter integral, al no integrar distintas realidades y problemáticas locales.

También podemos encontrar formas de exclusión fundadas en racionalidades que pretenden generar desarrollo manipulando a la población. Por ejemplo, en la aplicación de las políticas compensatorias, frente al denominado “ajuste estructural”, se generó una estructura de gestión de la ayuda alimentaria, integrada por representantes de diferentes instancias estatales y algunos invitados de instituciones privadas, excluyéndose por completo a diversos representantes de organizaciones sociales urbanas y rurales, aunque la ejecución era llevada a cabo en una enorme proporción por estas organizaciones, que conformaban una extensa red social de lucha por la supervivencia, como los Comités del Vaso de Leche, Comedores Populares, Clubes de Madres, Comités Populares de Salud, etc. Se trata de una situación que se repite constantemente y que responde a una forma de concebir el trabajo social, desvalorizado a los ciudadanos cuando son pobres o sufren alguna marginación.

Pueden existir casos en que resulte particularmente importante reconstruir el proceso formativo y de consolidación de una organización social o de un grupo de ellas, con fines pedagógicos o para vislumbrar adecuadamente sus perspectivas, de tal manera que se precisen los alcances de su participación o se explique su exclusión de un proceso de planificación local. Si se trata de un conjunto de organizaciones, podría resultar mucho más ilustrativo poner en relación a unas con otras; para ello sugerimos emplear la siguiente herramienta.

HERRAMIENTAS



I. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES SOCIALES

Herramienta que busca precisar el ciclo evolutivo de uno o de un conjunto de organizaciones sociales, para extraer conclusiones que contribuyan a su mejor inserción en procesos participativos de planificación local.

CUADRO N°6
CICLOS DE EVOLUCIÓN DE ACTORES SOCIALES

PERÍODO	ORGANIZACIONES SOCIALES			Datos de contexto local, regional y nacional
	Junta directiva central	Comité de riego	Asociación de productores agrícolas	
1993- 1996				
1996- 1999				
1999- 2001				

Para la determinación de cada período, es necesario tomar en cuenta fechas que representen ciclos significativos con el fin de distinguir o ubicar los cambios, como por ejemplo, la fecha de renovación de cargos, las fechas de elecciones municipales o períodos gruesos de cierta significación (quinquenios, por ejemplo), así como fechas simbólicas como el año de una reforma agraria o de un cambio del régimen de propiedad de recursos naturales, etc.

En los recuadros que corresponden a cada actor, se debe consignar datos tales como: la cantidad de asociados, la situación legal de la organización, las principales demandas, las alianzas prioritarias, las principales luchas, y los más importantes resultados obtenidos.

También es necesario contar con otros datos del contexto que ayuden a situar los resultados. Se trata, por ejemplo, de la presencia de la violencia política, la represión de demandas populares, la crisis económica por inflación o recesión, el derrumbe del gobierno central, etc.

Este trabajo debe realizarse con la intervención de los actores involucrados; cada grupo de personas que representan a una organización trabaja en comisiones o grupos, donde se realiza la reconstrucción de su trayectoria; luego se presentan en el plenario y se van anexando los resultados, lo cual permite en conjunto y bajo la guía de un director de debates, revisar período por período el comportamiento conjunto. Allí se puede precisar, entre muchos otros temas, los siguientes:

-  ¿Actuaron conjuntamente los actores presentes durante el período estudiado? Si es afirmativo o negativo, se puede señalar cuáles fueron los factores que facilitaron o dificultaron la acción.

- ✍ Existe evolución o progreso en las trayectorias o, por el contrario, se comprueba involución, fragmentación o enfrentamientos.
- ✍ ¿Las trayectorias facilitan la formación de nuevas alianzas, o plataformas y agendas de acuerdos nuevas?

Ahora, volviendo al tema general, consideramos que el uso de las matrices de análisis de la demanda de planificación, así como el resultado del estudio de la evolución de las organizaciones sociales podrían optimizarse si se realiza previamente un mapeo organizacional que dé cuenta del estado de las organizaciones sociales y de sus niveles de interrelación o intercambio.

Por esta vía se trata de reconstruir el subsistema organizacional presente en una localidad y de establecer los niveles de relación entre sus elementos, así como sus puntos de encuentro y comunicación, o interfaces, con los otros subsistemas fundamentales, como el de gobierno, por ejemplo. Seguidamente se presenta esta útil técnica de trabajo.



ESTUDIO DE CASOS LARGO RECORRIDO CAMPESINO POR EL PODER LOCAL⁴⁰

“A partir del surgimiento de la nueva coyuntura política por la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), se presentaron nuevas condiciones como la legalidad e institucionalidad de las organizaciones campesinas, el reconocimiento territorial, la existencia de recursos para el desarrollo local y la apertura de espacios de participación.

De esta manera, el reconocimiento legal sindical comunal y de la subcentralía posibilitó el acceso a las principales instancias municipales.

Anteriormente, el gobierno municipal, con autoridades y representantes del centro poblado, negaba la participación campesina en las instancias de desarrollo, así como el reconocimiento de los campesinos como actores para impulsar este proceso por niveles de imposición y sesgo cultural y político; no existía ninguna instancia de concertación o siquiera se tomaba en consideración la existencia de una población campesina organizada.

A partir de esta situación las subcentralías campesinas y de la cooperativa San Mauro promueven, bajo el impulso de nuevos líderes, una actividad de reivindicación para la participación en las instancias de poder local.



⁴⁰ Uyuni Reyes, Jorge y Marandola, Laurence: «Municipios campesinos y poder local. Las organizaciones campesinas de Tomina en la encrucijada», en *RURALTER* 16/17. La Paz: CICDA, 1998.



El proceso de participación campesina en la problemática, recién adquiere relevancia con la preparación de las elecciones municipales de diciembre 1995 (gestión municipal 1996-1999).

En julio de 1995, las subcentralías de Tomina y Tarabukillo convocan a un primer ampliado de consulta y concertación para impulsar el surgimiento de un gobierno municipal de extracción campesina, antecediéndose a las elecciones y a la campaña de los partidos políticos.

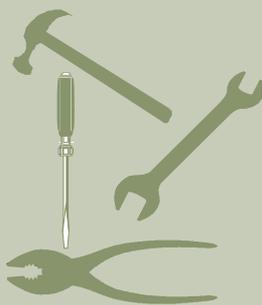
Se resuelve identificar a personas representativas y capaces (dirigentes y profesores) para candidatear al gobierno municipal. En esta instancia, se promovió el nombre del candidato a alcalde y se estableció un comité de apoyo y promoción correspondiente al ámbito comunal. Se afirma entonces la voluntad de desafiar las tradicionales relaciones de poder dominadas por patrones y vecinos del pueblo.

Para postularse según la ley electoral, el candidato campesino se adscribió a un partido político; se firmó con los máximos representantes de este partido a nivel departamental un convenio de apoyo en forma desinteresada y desgajada de la plataforma del partido político, respetando siempre y ante todo las decisiones campesinas.

Desde aquel momento (segundo semestre 1995) el protagonismo campesino fue tal en la región que todos los partidos buscaron incluir a dirigentes campesinos en sus listas para captar el voto campesino.

El principal candidato concertó un plan de gobierno municipal sobre la base de las demandas comunales, rescatando la sólida dinámica organizativa creada años atrás.”

HERRAMIENTAS



II. TRABAJANDO CON MAPAS DE ACTORES⁴¹

El mapa, a la vez de identificar a los principales actores presentes en una localidad, grafica sus interrelaciones y aporta interesantes perspectivas al análisis grupal.

41 Quedena, Enrique: *Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Municipalidades y Desarrollo local*. Huancayo: Coordinadora Rural del Perú. 2001.

Para su realización, se emplea una nomenclatura muy sencilla que permite distinguir entre los actores a aquéllos que tienen un mayor protagonismo, descubriendo y graficando el carácter de sus relaciones.

Presenta una serie de ventajas, tales como:

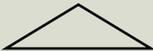
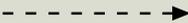
-  Identifica a los actores más relevantes de una realidad local.
-  Reconstruye una parte importante de las relaciones e intercambios que existen entre los principales actores de la localidad.
-  Puede ser elaborado con la participación directa de la propia población.

Pero esta técnica presenta también algunas limitaciones; se trata de lo siguiente:

-  No da cuenta de la totalidad de los actores de una localidad. Requiere trabajar solamente con los más determinantes en el momento de realizarse el planeamiento.
-  No permite ubicar a los “sujetos sociales” que presentan importante potencial de desarrollo organizacional, aspecto que se explica más adelante.
-  Si bien puede ser participativo, no resuelve el problema de las inhibiciones que surgen cuando están presentes en la sesión representantes de las organizaciones más poderosas o los dirigentes más influyentes.
-  No da cuenta de actores y situaciones externas a la localidad.

Para cubrir estas limitaciones recomendamos complementar esta herramienta con otras que se explican más adelante.

La nomenclatura más recomendada para realizar este trabajo es la siguiente:

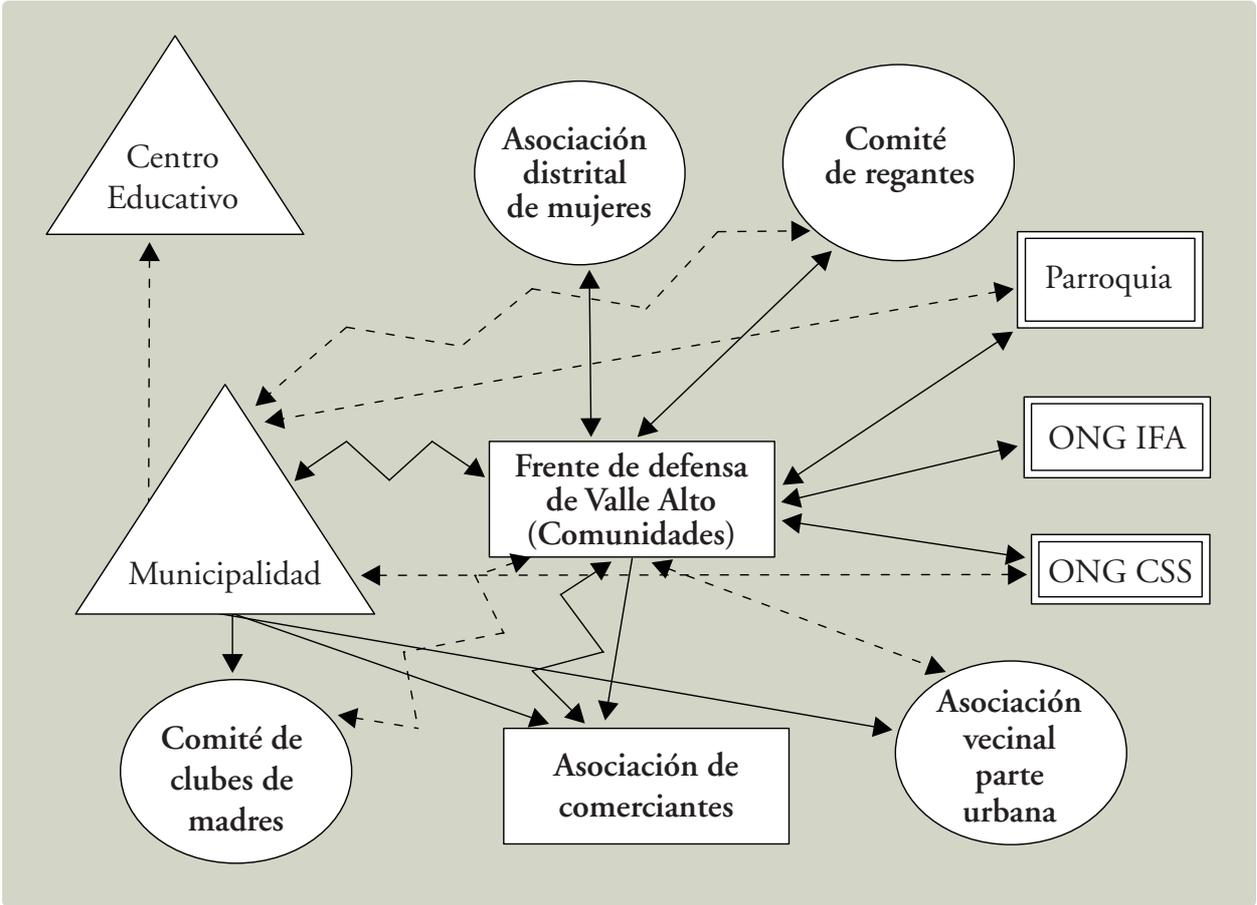
SÍMBOLOS	REFERENCIA
	Organización social de tipo informal: no cuenta con personería jurídica.
	Organización social formal: cuenta con inscripción en registros públicos
	Institución pública que interviene en la localidad como un actor
	Organización asesora o de promoción del desarrollo local
	Existencia de relaciones de subordinación. La punta de la flecha indica al subordinado.
	Existencia de relaciones igualitarias o de colaboración
	Existencia de relaciones conflictivas
	Vacío: Inexistencia de relaciones o indiferencia
	Escaso o eventual nivel de relación de subordinación. Puede ser de colaboración o de conflictos eventuales también, colocando las flechas respectivas de manera punteada

OTROS CRITERIOS COMPLEMENTARIOS

Centro/periferia	La centralidad la ganan los actores más importantes
Grande /pequeño	Denota la importancia o “peso” (social, político, etc.) del actor
Dobles signos	Pueden darse conflictos y relaciones de subordinación simultáneamente, por ejemplo.

A continuación podemos apreciar un ejemplo donde una organización social detenta la centralidad; sin embargo, existen disputas por ese espacio con la municipalidad, la misma que bajo relaciones de tipo vertical, cuenta con el respaldo de un sector de la sociedad local.

**ESQUEMA N°5
MAPA DE ACTORES DEL DISTRITO DE VALLE ALTO**



b. Sujetos y actores en el desarrollo local

En la promoción social y en la realización de la planificación participativa, es conveniente distinguir entre los actores sociales y otras formas de organización social que no llegan a reunir ciertos requisitos indispensables para lograr un protagonismo autónomo, formas asociativas que denominamos en este trabajo “sujetos sociales”.

El concepto de sujeto social designa a un conjunto de asociaciones creadas con la finalidad de recibir algún tipo de ayuda externa que les permita, en el caso extremo, asegurar la sobrevivencia de sus asociados y, en otros, servirse de estas ayudas para mantener o mejorar ciertas condiciones de vida. Se trata de agrupaciones por lo general pasivas, que pueden ser fácilmente manipuladas por los gobernantes así como por sectores con poder económico, debido a su falta de conciencia y a su disposición a canjear favores por respaldo político.

Sin embargo, entre los sujetos sociales podemos encontrar también a organizaciones que por debilidades internas –como la falta de capacitación de sus asociados, la escasez de recursos para invertir en la consolidación de la organización o de acompañamiento profesional, etc.- no pueden lograr formas más sólidas de organización, pese a presentar niveles importantes de auto representación y conciencia social. Se trata de un sector con mucho potencial de desarrollo organizacional y que, una vez identificado, debiera recibir todo el apoyo necesario para permitir su consolidación en tanto actor.

En cambio, los actores sociales constituyen componentes fundamentales para la estructuración de una sociedad. Se trata de asociaciones con identidad, que cuentan generalmente con un ideario propio y que presentan como rasgo distintivo la posesión de una importante capacidad de decisión, de crítica y de propuesta a los problemas que los aquejan, así como una disposición a intervenir en la vida pública. A nivel local, los hombres y las mujeres -de manera individual- también tienen la posibilidad de actuar como actores sociales, como producto de su propia personalidad; tal es el caso de los líderes. También puede deberse a los roles que desempeñen; por ejemplo, los directores de centros educativos o los religiosos.

Los actores sociales constituyen la energía del proceso de planificación, pero no debe olvidarse que se trata también del destinatario final de toda la acción, algo que a menudo soslayan tanto las autoridades como los técnicos. Durante los años ochenta se planteó como una necesidad creciente en los proyectos de promoción local, la participación de las organizaciones de mujeres. Estas “organizaciones inicialmente eran coyunturales debido a que las mujeres eran y aún son percibidas como medios o instrumentos de ejecución de programas y proyectos sociales con enfoque antipobreza y de bienestar (...) Estaba muy lejos la posibilidad de que pudieran diseñar y operativizar sus propias propuestas, así como orientarlas a mejorar su situación y al cambio de su estatus social. Por lo tanto, era obvia la ausencia de mujeres en el diseño, la planificación, la ejecución y evaluación de los programas de salud materno-perinatal, reproductiva o de planificación familiar locales, que de alguna manera estaban dirigidos a ellas”⁴². Esta situación, sin duda la podemos encontrar hoy en muchas zonas rurales de nuestros países andinos.

El actor encuentra en el espacio público el ambiente de realización de sus propósitos, constituyéndose en el motor fundamental de las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas. Por este motivo, resulta absurdo hablar de desarrollo local allí donde no se da una activa presencia de actores o éstos tienen sólo una figuración esporádica y formal, donde para todos los propósitos la toma de decisiones se concentra en unas cuantas personas o en instituciones externas.

42 Castro, Esperanza y Puente, Pilar: “Salud reproductiva y participación ciudadana. Una experiencia con mujeres del valle del Alto Piura”, en *Desarrollo rural, mujeres y relaciones de género en el Perú*. Lima: Ideas, Separ, Secretariado Rural Perú – Bolivia, 1996.

Ahora bien, el concepto de actor es tan valioso y sustancial a todo proceso de desarrollo que requiere otorgarse, por extensión, a ciertos organismos estatales que tienen una activa participación en las localidades, que cuentan con programas de acción explícitos y manejan presupuestos considerables, cuyos actos producen consecuencias para toda la sociedad local; les denominaremos “actores institucionales”. Cumplen este rol las dependencias públicas desconcentradas de ministerios como los de agricultura, vivienda, desarrollo humano, etc., las municipalidades y otras instancias de los niveles de gobierno descentralizados.

Podemos extender este término a las organizaciones privadas que cumplen roles significativos en una realidad local, como las iglesias, las asociaciones benéficas, las organizaciones no gubernamentales de promoción del desarrollo, etc.. Se trata de actores que, por lo general, son denominados ONGs e iglesias, y que las poblaciones perciben como actores de cooperación o de ayuda social.

Para facilitar el trabajo de identificación de actores y sujetos sociales se presenta, luego del estudio de casos, una herramienta específica.



ESTUDIO DE CASOS ACTORES Y SUJETOS SOCIALES

1. Un caso de abierta intromisión política en el tejido social se observó en el Perú durante el gobierno del ex presidente Fujimori, quien alentó la creación de sujetos sociales dependientes de la acción estatal, especialmente en relación con la supervivencia. Valiéndose de los recursos públicos, creó un clientelaje en relación con la asignación de las donaciones y la construcción de centros educativos, más la entrega de algunos bienes para equipamientos de organizaciones sociales y mobiliario escolar. Como resultado, el gobierno pudo contar con una extensa red de grupos sociales dependientes de la ayuda social que respaldaba al gobierno a cambio de favores. Pronto esta política se extendió a los gobiernos locales, ya que el presidente condicionaba la ayuda de los fondos públicos a la aquiescencia de las autoridades municipales, de modo tal que pronto fue posible contar también con numerosas municipalidades y alcaldes afines a la línea gubernamental, mientras que de manera simultánea se combatía a las principales municipalidades opositoras quitándoles atribuciones legales y recursos económicos, y sumiendo en el olvido a las localidades rurales que no le eran fieles; igual suerte siguieron todas las formas organizativas populares autónomas.

2. Como consecuencia de la ley de cuotas, que exige la presencia en las listas de candidatos del 25% de mujeres como mínimo, en 1996 un grupo de mujeres





electas fueron capacitadas con la finalidad de fortalecer su gestión. Este espacio continuo de formación llevó a la creación de la Red de Regidoras en 1999, integrada por 25 regidoras de 4 provincias rurales del Callejón de Huaylas en el Perú. La iniciativa de las regidoras de conformarse como red apuntaba básicamente a institucionalizar un espacio de capacitación e intercambio. Lo que ellas más apreciaban era la posibilidad de encontrarse y aprender cosas importantes para su gestión debido a que la mayoría no contaban con experiencia.

Durante el primer año la red fue un espacio de capacitación, reflexión y apoyo entre sus integrantes debido al hecho de que la mayoría tuvo problemas para insertarse en la gestión municipal o se sentía marginada de las decisiones que se tomaban, entre otros aspectos. Progresivamente este espacio sirvió para discutir lo que se podía hacer frente a las situaciones que enfrentaba cada una de ellas.

Posteriormente realizaron actividades de consolidación de la imagen pública de la red, por ejemplo campañas por el día de la mujer, impulso de ferias, y sobre todo la promoción de discusiones públicas con los candidatos al Congreso con ocasión de la campaña electoral del 2000.

Las integrantes de la red evalúan que la posibilidad de haberse capacitado y la obtención del reconocimiento público de sus acciones ha sido fundamental para consolidarse en tanto actores.

A partir del segundo año de creación de la red, se trabajó mucho la parte de autonomía de la institución, no solamente con respecto al CEDEP, la ONG de apoyo, sino con otras instituciones. Este objetivo se ha logrado y como red se han presentado a un concurso del Banco Mundial el año 2001, y han ganado uno de los siete proyectos a nivel nacional, para hacer capacitación a sus asociadas, lo que les ayudará a consolidarlas como red. También han recibido el apoyo de otra ONG para realizar un programa de radio.

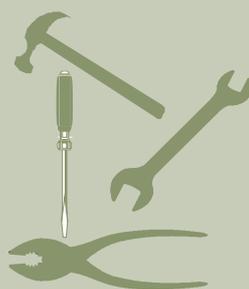
La red adquirió personería jurídica a fines del 2000, como asociación de regidoras del Callejón de Huaylas, y actualmente cuenta con 38 asociadas del total de 75 regidoras que conforman las cinco provincias de Callejón de Huaylas; tiene como objetivos ampliar su cobertura a zonas vecinas.

Un nuevo reto que se les presenta son las elecciones municipales del 2002. Del total de regidoras que conforman la red, el 30% no piensa volver a postular a las elecciones municipales, ya que estima que su experiencia ha sido bastante agobiante; en cambio, hay tres regidoras que piensan ser candidatas para la alcaldía.

Lo que es seguro es que la red ha permitido expresarse a las regidoras que inicialmente asumían estas funciones y ha facilitado una actuación consistente, en grupo, siendo reconocida ya como un actor fundamental en su realidad.⁴³

43 Zevallos, Emma: «Exposición en VI Intercentros». Lima: Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria, 2001.

HERRAMIENTAS



III. TÉCNICA PARA VISIBILIZAR ACTORES Y SUJETOS SOCIALES

Se trata de aplicar un recurso técnico que nos permita hacer visible una situación social que resulta difícil de discernir o precisar a simple observación.

Al identificar actores y sujetos sociales se tomará en consideración simultáneamente dos aspectos: por un lado, las áreas o los sectores donde se concentran y, por otro, los ámbitos desde donde realizan su contribución al desarrollo local.

Se requiere elaborar tres fichas, una para cada componente de desarrollo: desarrollo comunitario, desarrollo económico y desarrollo ecológico. Se trata de tener un diagnóstico completo de los actores y sujetos sociales que se presentan en los distintos planos de una realidad determinada.

Esta técnica⁴⁴ tiene las siguientes ventajas:

- ✍ Diferencia nítidamente los actores y sujetos sociales en las tres dimensiones fundamentales del desarrollo sostenible.
- ✍ Permite desagregar en distintos niveles y sectores la realidad, lo que facilita la identificación de las organizaciones que trabajan con mujeres, jóvenes, etc.

En cambio, presenta las siguientes limitaciones:

- ✍ Su realización insume regular cantidad de tiempo, a veces no disponible en los talleres de planificación.
- ✍ No nos indica, necesariamente, si en las organizaciones existe una orientación que impulsa o promueve la equidad de género o de generación.
- ✍ Ubicar como “sujeto social” a alguna organización presente en el taller podría ocasionar cierto malestar, si no es explicado convenientemente el concepto por parte del facilitador; aunque bien orientada la sesión podría resultar sumamente enriquecedora, al hacer tomar conciencia a los asistentes de la importancia que tiene este tema.

44 Quedena, Enrique: *Gestión estratégica del desarrollo local. Municipalidades y desarrollo local*. Huancayo: Coordinadora Rural del Perú, 2001.

CUADRO N° 7
MATRIZ ACTORES / SUJETOS

COMPONENTE DE DESARROLLO SOSTENIBLE →	DESARROLLO COMUNITARIO (se emplea una ficha distinta para cada componente: desarrollo económico y desarrollo ecológico)	
ÁREA O SECTOR DE CONCENTRACIÓN ↓	ACTOR	SUJETO
a. Área de residencia (organizaciones de vivienda, de mejoramiento del hábitat, etc.)		
b. Unidad de producción o de explotación (organizaciones de productores de una zona urbana o rural)		
c. Organizaciones productivas (gremios de productores locales, comerciantes, gremios empresariales, etc.)		
d. Organizaciones sociales y culturales (asociaciones culturales, religiosas, deportivas, de mejoramiento de la calidad de vida, etc.)	Central de Comedores Autogestionarios (en el Perú)	Club de madres “Keiko Sofía” (grupo que estuvo afiliado a las acciones del gobierno en el Perú)
e. Organizaciones privadas promotoras del desarrollo local (ONGs, universidades, etc.)		
f. Sector gubernamental (actores institucionales) (gobierno local, regional, central a través de dependencias públicas, etc.)		

2. 2 PREPARACIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIALES

Una vez que se han precisado las motivaciones de los actores que impulsan el proceso de planificación, es indispensable crear las condiciones que permitan el desenvolvimiento adecuado de las actividades, buscando el concurso de nuevos actores así como el apoyo profesional o técnico más indicado.

En esta etapa debemos considerar dos aspectos: el apoyo técnico-científico y el apoyo de animadores locales.



ESTUDIO DE CASOS APORTE TÉCNICO EN EL MUNICIPIO DE YAPACANI⁴⁵

El municipio de Yapacaní se encuentra ubicado en la provincia de Ichilo del departamento de Santa Cruz, Bolivia. Alberga a una población de 21 358 habitantes, de los cuales 9000 se encuentran en el centro poblado. Allí hay ONGs que “desarrollan y prestan servicios especializados en torno a problemas específicos, ya sean éstos en el área agropecuaria o de salud. Asumen como su rol el desarrollo de propuestas y metodologías de capacitación, asistencia técnica (manejo de recursos naturales, agricultura y pecuaria), asesoramiento y canalización de recursos para la efectivización de acciones concretas.

Las ONGs han desarrollado su trabajo en forma coordinada con las organizaciones de productores, los dirigentes sindicales y el gobierno municipal, lo que ha permitido establecer buenas relaciones, obteniendo reconocimiento y respaldo de los actores locales.

Desde el gobierno municipal, se considera que las ONGs son las encargadas de implementar servicios de asistencia técnica porque cuentan con un conocimiento cabal de las necesidades del productor en sus respectivas zonas de trabajo.”

a. Apoyo técnico-científico

Contar con asesoría técnica exterior para reforzar al equipo local encargado del proceso de planificación es muy recomendable, porque se requieren conocimientos especializados para realizar estudios sobre economía local, agronomía y zootecnia, hidrología y geología, urbanismo, entre muchos otros.

No obstante, en la generalidad de los casos se trata sólo de asesorías puntuales y temporales, que refuerzan el accionar del equipo promotor local. El aporte de los técnicos constituye un insumo apreciable para el trabajo de planificación, que debe saberse ponderar de modo tal que no menospreciemos ni sobrevaloremos sus resultados.

b. El apoyo de animadores locales

Desde el inicio de las acciones se requiere contar con un *equipo promotor local*, compuesto por los responsables de las organizaciones sociales y del gobierno local que han asumido el compromiso de impulsar el planeamiento participativo. Sin embargo, para los aspectos operativos consideramos que este equipo no es suficiente, pues se requiere además que un grupo de personas se encarguen de estimular todo el proceso desde la sociedad propiamente

45 Tomado de Villarán V., Federico: *Op. cit.*, pp. 293-296.

te dicha; se trata de un *grupo de animadores locales* integrado por lugareños, que con el apoyo de algunos recursos externos se pueden encargar de las siguientes responsabilidades:

-  Animar las reuniones de trabajo con la población en todas las fases del proceso participativo.
-  Participar en el diseño y aplicación de las entrevistas de exploración.
-  Participar en la observación de campo.
-  Participar en el procesamiento de la información.

Para la elección de estos animadores resulta útil emplear algunos criterios que aseguren su aceptación por parte de la población; Berthomé & Mercoiret recomiendan los siguientes:⁴⁶

-  Se trata de reunir a personas propias de la zona, que representen su origen sociocultural.
-  Incorporar sobre todo a jóvenes y adultos-jóvenes, que por lo general son los más dispuestos.
-  Personas con cierta educación, si es superior mejor, aunque de ninguna manera constituye un requisito excluyente.
-  Que participen hombres y mujeres.
-  En todos los casos, que se trate de voluntarios.
-  Que se sienten motivados a participar, de acuerdo a las condiciones definidas por los organizadores.



ESTUDIO DE CASOS LOGRANDO UN ACUERDO

“El proceso de planificación participativa se inició con un taller de consulta y el establecimiento de acuerdos con las principales instituciones y organizaciones sociales del cantón. En este taller participaron las instituciones que trabajan en la zona y representantes de la ONG Jatarishun. Se discutieron las metodologías para la elaboración del plan participativo, se identificaron los principales actores sociales y los temas de trabajo, y se establecieron acuerdos y compromisos para la elaboración del plan. Allí también se decidió realizar dos talleres, uno en el área urbana y otro en el área rural (con Jatarishun como organización convocante y representativa de este sector), para discutir con la población las modalidades del levantamiento de la información y establecer los temas que debería abordar el plan”.⁴⁷

46 Berthomé, J. y Mercoiret, J.: *Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d’Afrique Sabélienne*. Paris: L’Harmattan, 1993, p.149.

47 Municipalidad de Saquisilí: *Plan participativo de desarrollo del cantón Saquisilí*. Saquisilí, Ecuador: 1999.

El equipo organizador del plan, apoyado por los animadores locales, aplica un conjunto de entrevistas con la finalidad de dotarse de información relevante para la preparación de los distintos instrumentos y para afinar la metodología general. Para esto, sugerimos seguir ciertas recomendaciones en la elaboración de la guía de la entrevista y en la realización de la misma (ver cuadro N° 8).

CUADRO N° 8
PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS

SOBRE LOS INFORMANTES CLAVES	
Entrevistar a todos aquéllos que representen la opinión de un sector de la colectividad local.	De otra manera se podría sesgar los resultados o mostrar sólo algunos aspectos de la realidad.
El entrevistado no es necesariamente una persona asequible.	Incluso podría tener un carácter abiertamente hostil, pero a la vez resultar imprescindible conocer sus razones.
Los informantes deben responder a distintas condiciones.	Considérese mujeres y hombres, de diferentes edades, incluyendo niños y adultos mayores; de toda condición social: ricos y pobres, con poder o sin él.
SOBRE EL CUESTIONARIO	
Interrogar sobre los problemas principales.	Esto supone tenerlos identificados previamente.
Comenzar formulando las preguntas más sencillas.	Acceder a las preguntas complicadas o difíciles luego de haber obtenido información preliminar que otorgue cierta credibilidad a las respuestas.
Las preguntas deben motivar al entrevistado a responder.	Tratar asuntos de interés general es siempre una motivación, pero además la entrevista en general debe ser breve, no prolongarse por más de 30 minutos.
Las preguntas no deben adelantar opinión, deben ser sólo un canal para expresar una opinión.	Debemos cuidarnos de no condicionar la reflexión o añadir elementos que carguen la respuesta con estados de ánimo.
SOBRE LAS CONDICIONES PARA LA ENTREVISTA	
Entrevistadores locales.	Se trata de una de las tareas que mejor cumplen los animadores locales. Disminuye resistencias entre la población y existe mayor comprensión de las situaciones internas.
Entrevistadores mujeres y varones.	Refuerza imágenes equitativas y da oportunidad de participación a todos, sin diferencias de sexo.
Entrevistadores especiales.	En algunos casos es recomendable contar con entrevistadores que sean adultos mayores, que correspondan con la comunidad étnica, que hablen el idioma local, etc., para poder llegar a los habitantes.

CUADRO N° 9 PAUTAS PARA EL EQUIPO PROMOTOR

1. Composición del equipo.	¿Responde el equipo promotor a la pluralidad social existente en la localidad? Varones y mujeres, adultos, adultos mayores y jóvenes, rurales y urbanos, distintas tendencias políticas, etc.
2. Organización del equipo.	¿Cuentan con un coordinador, un reglamento mínimo y un plan de trabajo?
3. Coordinar el “cierre” de cada una de las etapas.	¿Conocen los propósitos y resultados esperados en cada una de las etapas? ¿Se realizan síntesis escritas sobre los resultados obtenidos (logros, hallazgos, limitaciones y errores) en cada una de las etapas? ¿Se elaboran propuestas y sugerencias para mejorar la ejecución de la próxima etapa?
4. Conciencia y responsabilidad por los procesos echados a andar.	¿El equipo es consciente de las implicancias políticas y sociales de los procesos? ¿Cómo se determinan éstas y qué precauciones se toman? ¿Existe un plan de formación y capacitación de los actores locales, previo a su ejecución?
5. Medir los efectos parciales de la experiencia.	¿Cómo se establece el monitoreo del proceso de planificación participativa? ¿Se cuenta con indicadores y gráficos de procesos?
6. Tener capacidad de reacción y retroalimentación de los procesos.	¿Cómo se reacciona frente a los errores y fracasos parciales? ¿De qué manera se corrigen acciones y planteamientos generales del proceso?

Con el fin de asegurar una adecuada conformación y actuación del equipo promotor del planeamiento participativo, formulamos el siguiente cuadro de trabajo.

CUADRO N° 10 PAUTAS PARA EL FACILITADOR

<p>1. Facilitador como externo a los grupos de planificación.</p>	<p>Se conoce las ventajas de que la conducción del evento de planificación en sus fases de talleres y debate esté en manos de una persona externa a los participantes, justamente para evitar inclinaciones hacia los intereses en disputa o hacia personas afines.</p> <p>Existen también limitaciones, como el desconocimiento a fondo de la realidad local o las circunstancias que envuelven las relaciones interpersonales o interinstitucionales. Sin embargo, en el balance resulta más conveniente contar con un facilitador que asegure una participación neutral.</p>
<p>2. Conducir sin inducir.</p>	<p>Aún cuando se reconozca la dificultad de guardar objetividad, el facilitador debe ser consciente de que no es su rol inclinarse a favor de una posición determinada. No debe tomar partido o inclinarse hacia grupo alguno.</p> <p>Inducir procesos o discusiones no debe suponer inducir los resultados.</p>
<p>3. Renovar las agendas de trabajo.</p>	<p>Se trata de una labor compartida con el equipo promotor. El esquema de trabajo no permanece inmutable y se debe adaptar a las nuevas circunstancias como producto de la evaluación compartida con el equipo promotor.</p>
<p>4. Establecer un derrotero para procesar los conflictos o discrepancias.</p>	<p>Los conflictos no deben ser ocultados, sino que por el contrario deben mostrarse en su real naturaleza.</p> <p>El facilitador debe tener la capacidad de detectar y expresar con objetividad la naturaleza de los problemas para que, de manera compartida con los propios afectados, establezca un canal para su adecuado procesamiento.</p>
<p>5. Confección de protocolos.</p>	<p>Con cada taller se escriben las páginas del proceso de planeamiento. Es función del facilitador ordenar los resultados parciales y encaminarlos hacia la obtención de documentos finales, en los que se expresen las síntesis y conclusiones.</p>
<p>6. El facilitador no toma las decisiones finales.</p>	<p>Aún cuando resulte difícil arribar a decisiones, resulta un grave error que el facilitador se atribuya el derecho de decidir en nombre del resto (aún cuando por cansancio de los participantes, el grupo se lo permita o sugiera)</p>
<p>7. El facilitador se asocia al grupo.</p>	<p>El principio de objetividad no debe constituir un impedimento para que el facilitador se involucre plenamente con los temas en discusión.</p> <p>La conversión en socio debe impulsarlo a encontrar los resultados esperados y a conseguir plenamente los objetivos trazados.</p>

El trabajo del equipo de promoción es apoyado por momentos con la presencia de un facilitador externo, que tiene como función permitir la objetividad en las discusiones y la conducción de los debates y trabajos grupales. Para el facilitador planteamos tomar en consideración las pautas que se señalan a continuación.

c. Equipo organizador del plan

Se trata del núcleo promotor, integrado por aquéllos que tienen la iniciativa y que proponen la realización del plan de desarrollo local.

2. 3 CONCRECIÓN DEL PRIMER ACUERDO SOCIAL

Como el proceso de planificación participativo no puede descansar solamente en un pequeño equipo encargado de animarlo por mucho tiempo, resulta indispensable que el peso fundamental recaiga sobre todo en el accionar de las organizaciones e instituciones participantes. Para ello se requiere que exista un acuerdo básico o inicial, de carácter general, en torno al programa de acciones y a las reglas que regirán en el futuro.

De esta manera se busca crear un soporte organizacional que permita el libre accionar de actores sociales e institucionales, evitando la corporativización o la municipalización del proceso participativo. Se trata de un punto muy importante, pues algunas veces el plan estratégico termina convirtiéndose en un mecanismo de convocatoria a la población para producir finalmente un documento que se entiende es de naturaleza municipal, de modo que al final todos los actores pasan a depender del accionar municipal y la suerte del plan queda librada a la voluntad política de los gobernantes.

Algunas veces se han generado situaciones extremas, donde el conflicto entre las autoridades y los representantes de organizaciones sociales termina creando estructuras políticas paralelas al gobierno municipal, al cual no le reconocen autoridad para intervenir plenamente en el proceso. Esto lamentablemente produce la ilegalidad e ilegitimidad del proceso o la abstención del gobierno local; por eso la conservación de las formas y el espíritu democrático debe estar presente siempre, de modo que es recomendable prestar mucha atención al establecimiento de las reglas de juego.

Por lo general, se acepta situar el pacto de planificación participativo fuera del aparato de gobierno local, con el propósito expreso de convertir a la municipalidad en un actor más, incluso sin concebirlo como el protagonista principal. Los principales argumentos a favor de esta situación señalan que así se evita confundir el plan estratégico de desarrollo local con el plan estratégico municipal, que es de carácter corporativo, en el entendido de que el plan de desarrollo local guía el accionar no sólo de la municipalidad sino del conjunto de actores sociales e institucionales que viven o actúan en la localidad.

En la práctica, el liderazgo es asumido por los actores más interesados en la propuesta y no por quien detenta alguna forma de poder. Normalmente da lugar al nacimiento de una organización especial –un comité de desarrollo, un comité de gestión, etc.–, que asume la responsabilidad de coordinar y facilitar el proceso de planificación participativa.

Es bueno recordar que en muchas experiencias no sólo intervienen como promotores las organizaciones sociales y el gobierno municipal, sino también otras dependencias públicas y organizaciones privadas que se muestran interesadas en involucrarse desde el inicio en este tipo de iniciativas, y que pueden encontrar en esta vía un mecanismo adecuado para mejorar los términos de su intervención.



ESTUDIO DE CASOS LOS RIESGOS DE LOS PLANES NO PARTICIPATIVOS⁴⁸

1. El Municipio de Sopachuy, Bolivia

El municipio de Sopachuy se encuentra en la provincia de Tomina, del departamento de Chuquisaca; cuenta con 22 comunidades y un centro poblado. Su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) ajustado “tiene los siguientes componentes estratégicos: construcción de caminos y puentes, constitución de centros de producción de semilla de papa, aprovechamiento de los recursos hídricos por medio de la construcción de obras de riego y defensivos, diversificación agrícola, y manejo de suelos y reforestación .

Por otra parte, se plantea la necesidad de realizar proyectos sobre ganado vacuno, apoyo a la microempresa, artesanía, panadería y la instalación de granjas de ganado porcino. Asimismo, se redefinirá el rol de la cooperativa San José Obrero, especializándola en el tema pecuario, desarrollando sus componentes de asistencia técnica y la tienda de productos.

Lamentablemente, ninguna de las instituciones locales ni las comunidades visitadas proporcionó información sobre el PDM; ni siquiera conocen su realización, lo que llevaría a pensar que está siendo confeccionado sin la participación de los actores sociales.



48 Valderrama V., Francisco *et al.*: *Municipio Productivo : Promoción económica rural*. 2º Edic. Centro de Información para el Desarrollo –CID. PADER/COSUDE, 1999. p. 268-269.



Es posible que la amplia experiencia de ACLO le permita conocer la problemática del municipio; sin embargo, la ausencia de participación repercutirá en la gestión del gobierno municipal, en dos dimensiones:

- El PDM no estará confeccionado a la medida de las capacidades y experiencias del gobierno municipal. Su elaboración debe implicar un fluido intercambio de criterios.
- El PDM no contará con la adhesión de los actores locales. El gobierno municipal no tendrá un instrumento consensuado y al momento de su implementación tropezará con la crítica de las instituciones locales.”

2. El Municipio de Caravelí, Bolivia.

“La participación de los agentes sociales y económicos es la base para las acciones que se desarrollan en el ámbito municipal. En el caso del gobierno municipal de Caravelí, no existe real preocupación por lograr una activa participación de los agentes económicos y sociales locales.

Si bien se observa un marcado interés en el gobierno municipal de Caravelí por el ajuste del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), lo cierto es que éste no cuenta con el respaldo y consenso de los agentes locales, y no garantiza por sí mismo la permanencia de las políticas implementadas por el gobierno municipal. No existe preocupación por conseguir un PDM basado en una auténtica concertación con los agentes locales y parecería más bien que estos últimos y las autoridades municipales no se sujetan al PDM, lo que impide que sea la expresión del desarrollo local con base en las potencialidades de los agentes locales.

En el ajuste del PDM participa activamente el concejo municipal y, por tanto, sus lineamientos surgen de esa instancia. Sin embargo, la participación del resto de las instituciones del gobierno municipal es heterogénea, donde únicamente la dirección de planificación acompaña las actividades del PDM. En general, la intervención del gobierno municipal es mínima; su redacción y formulación ha sido delegada a la consultora CIASE.

La consultora CIASE ha sido contratada por el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) para el ajuste del PDM, hecho cuestionado por el gobierno municipal ya que la calificación y elección fue realizada en la ciudad de La Paz, lo cual refleja el estado en que se encuentran las relaciones entre el gobierno municipal y las instituciones públicas a nivel nacional”.

3. SEGUNDA FASE: LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL

- 3.1 PASO 3: INFORMACIÓN SOBRE LA PROPUESTA
- 3.2 PASO 4: INTERACCIÓN CON CIUDADANOS Y FACILITADORES EXTERNOS PARA FIJAR CRITERIOS
- 3.3 PASO 5: SEGUNDO ACUERDO SOCIAL

3.1 INFORMACIÓN SOBRE LA PROPUESTA

a. Sobre el sistema de información

Indudablemente reporta una serie de beneficios conocer las particularidades que presentan las redes de información en una localidad, pues no nos permite comprender sólo la forma en que circulan los mensajes sino también cómo se crean socialmente.



ESTUDIO DE CASOS LA DIFUSIÓN EN LOS DIAGNÓSTICOS RURALES PARTICIPATIVOS⁴⁹

La elaboración del diagnóstico rural participativo de las comunidades de Trancapata, Alameda, Bacas, Asmayacu, Tarales y San Juan de Dios, en el sector poblacional Chalhuhauacho, situado en Curahuasi, en el Perú, tuvo como finalidad identificar con los propios actores involucrados los problemas más importantes, las limitaciones y potencialidades de sus localidades para elaborar con ellos el plan comunal de la UTIE “San Juan”, con el propósito de buscar el desarrollo individual e integral del conjunto de comunidades.

La convocatoria para la elaboración de los diagnósticos se realizó mediante:

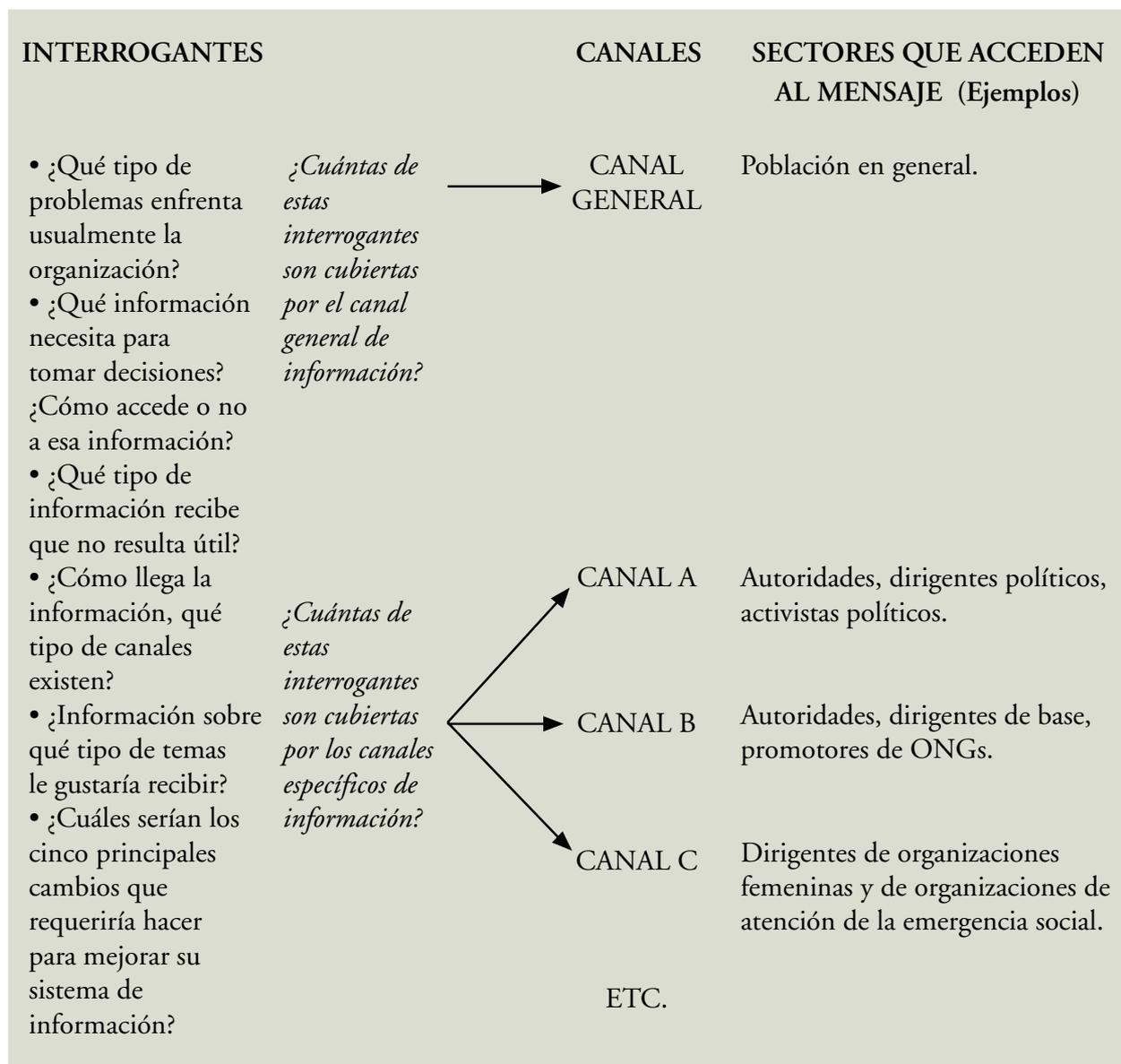
- Comunicados radiales emitidos desde la emisora Agricultura, ubicada en el distrito de Curahuasi.
- Redacción y envío de oficios a los dirigentes, líderes comunales y a los representantes de instituciones locales, por parte de los responsables de la ONG CICCA.
- Los presidentes de las comunidades convocaron a una reunión informativa y consultiva a todos los comuneros para asumir los compromisos.
- Reunión previa de todos los presidentes comunales con los responsables de CICCA.
- Elección de los representantes que conformarán el grupo comunal de diagnóstico.
- Selección y elección de la fecha de realización del taller y cronograma de trabajo.
- Conformación de comisiones de apoyo logístico para el taller y elección del local para el evento.

49 CICCA: *Plan comunal de la UTIE San Juan*. Curahuasi, Abancay: 2000.

Entonces, es un requisito imprescindible tener en cuenta los medios que se emplean para hacer circular una información, distinguiendo aquellos canales de transmisión de información que cubren gran parte de la comunidad de otros que, en cambio, resultan más particulares, por donde ciertos actores acostumbran intercambiar información, siempre respecto a ciertos temas de interés común. Por ejemplo, respecto a problemas de prestación de servicios, legalización de la tenencia de tierras, acceso a créditos, partidos políticos, etc.

Los dos canales son igualmente importantes, aunque no debemos olvidar que por los canales particulares se transmiten ciertos conocimientos y mensajes que pueden ser considerados excluyentes para el grueso de la población. Resulta importante, entonces, saber por qué canales transita la propuesta de planificación participativa.

ESQUEMA N° 6 CANALES DE CIRCULACIÓN DE MENSAJES



Como se comprenderá, no es muy conveniente que la propuesta de planificación se identifique con un solo tipo de mensaje. Por el contrario, resulta mejor construir tantos mensajes como sectores sociales se hayan identificado en la fase anterior. Un mensaje general puede provocar indiferencia en muchos sectores o, a la inversa, siendo tan específico respecto a ciertos énfasis podría producir también inhibiciones en algunos grupos. Por ejemplo, incidir desde el mensaje más en aspectos urbanísticos, podría inhibir la participación de organizaciones femeninas, de jóvenes, de productores, culturales, etc.



ESTUDIO DE CASOS

¿INCOMUNICACIÓN O EXCLUSIÓN?⁵⁰

El municipio de Concepción se encuentra localizado en la provincia de Avilés, Tarija, Bolivia. Existen allí 44 comunidades, pero el 46% de la población se concentra sólo en trece de ellas. La totalidad del municipio es considerado rural.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se efectuó siguiendo las orientaciones nacionales, hace más de cinco años. En 1996 el ajuste del plan “estuvo a cargo de la Dirección de Fortalecimiento Municipal, para lo cual realizó múltiples eventos en los que participaron representantes de comunidades, instituciones públicas y privadas; también se consultó a 60 informantes claves.

A las reuniones programadas no asistieron todas las comunidades por sus debilidades organizativas, en tanto que la empresa privada no fue convocada.

Las ONGs e instituciones fueron invitadas a una reunión de planificación estratégica. Las ONGs tienen observaciones puntuales al proceso de planificación:

1. Las ONGs indican que sólo fueron invitadas a una reunión. Los responsables técnicos del proceso de planificación niegan estas acusaciones.
2. La reunión de estrategias tenía presencia mayoritaria de instituciones y ausencia de campesinos.
3. Los resultados del proceso de planificación no fueron devueltos a los participantes. Éstos no conocen los resultados.
4. Las comunidades campesinas no se han apropiado del Plan. Cuando una institución pregunta sobre las necesidades comunales, se le responde que las demandas no coinciden con el PDM.

Varias ONGs (...) incentivan y tienen como línea de trabajo la planificación a nivel comunal, aunque estas instituciones no fueron comprometidas en la realización del PDM.”

50 Valderrama, F. et al.: *Municipio productivo. Promoción económica rural*. La Paz: PADER/COSUDE, 1999.

Respecto a la situación anterior habría que señalar que dentro del canal general también es posible establecer discriminaciones; es decir, que siendo en apariencia un mensaje transmitido a través de un canal general, en realidad podría tener una porción muy precisa de destinatarios, como por ejemplo cuando el medio de transmisión es el idioma español, de modo tal que el mensaje no es fácilmente recibido por poblaciones de habla quechua o aymara; otro tanto puede ocurrir cuando los mensajes tienen una construcción orientada a públicos adultos o masculinos, etc. El asunto es particularmente serio porque esos mensajes muy probablemente no se transmiten por otros canales alternativos, lo que significa que buena parte de la población queda en la práctica desinformada.

b. Sobre los objetivos y la metodología

El hecho de contar con una propuesta de información para la población en general y mensajes dirigidos a proporcionar mayores detalles a grupos específicos de interés, puede entenderse como una primera etapa y debe estar a cargo del equipo promotor. Las primeras informaciones ilustrarán a la población sobre el significado y los resultados que busca obtener la planificación participativa del desarrollo local; a continuación se podrá informar gradualmente sobre los objetivos, las etapas que comprenderá el planeamiento y las metodologías que se utilizarán.



ESTUDIO DE CASOS ¿CÓMO COMUNICAMOS EL PLAN?

Encontramos interesante la experiencia de comunicación de mensajes de planificación participativa en Villa El Salvador, en el Perú, donde la visión de futuro que expresa el plan de desarrollo contiene los cinco objetivos estratégicos.

De esta forma se permite que cualquier persona del distrito pueda tener una representación completa de lo que se espera alcanzar y, al mismo tiempo, conocer las cinco propuestas estratégicas del desarrollo.

La visión dice: “Villa el Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riqueza. Es una ciudad moderna y saludable, con hombres y mujeres de todas las generaciones, que tienen valores humanos e igualdad de oportunidades de formación y desempeño. Y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo”, siendo los objetivos estratégicos:

1. La comunidad de Villa el Salvador (VES) ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica su futuro.





2. VES es un distrito de productores que ofrece bienes y servicios de calidad, y que genera riquezas para la comunidad en toda la extensión de su territorio.
3. VES es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponde a toda ciudad moderna.
4. VES es una comunidad democrática donde los ciudadanos, hombres y mujeres de todas las generaciones, participan responsablemente en la toma de decisiones, grandes y pequeñas, y en la gestión de su desarrollo, y donde hay confianza mutua entre las autoridades y los vecinos, los asociados y ciudadanos.
5. Las familias del distrito cuentan con igualdad de oportunidades de formación y de acceso a servicios educativos de primera calidad, que forman hombres y mujeres calificados, con valores humanos.

Se trata, por tanto, de un recurso que permite cerrar una fase en la planificación, internalizando contenidos precisos en todos los actores.

De este modo la población sabrá qué es lo que se espera de cada mujer y hombre de la localidad y de sus distintas organizaciones; sabrá cuándo se concretará su participación y finalmente lo que obtendrá. Si bien las directivas deben resultar provocadoras y estimulantes, no hay que alentar falsas expectativas; por el contrario, ser bastante claros en las limitaciones que se afrontan, es lo más indicado.

En este momento se deben acordar y comunicar, con detalle, los mecanismos de participación que existirán en cada una de las etapas; también se puede estimar los tiempos necesarios para cumplir cada una de ellas. Igualmente es conveniente para discutir y establecer las reglas de juego, así como las responsabilidades que tendrán todos los actores participantes.

Como señalan Berthomé & Mercoiret, se trata de advertir a los participantes sobre dos situaciones: en primer lugar, que la planificación es un largo camino que demanda paciencia, no se trata de un medio para resolver de inmediato todos los problemas; en segundo término, que este proceso tiene varias etapas en las que se dará la oportunidad a todos de participar y analizar de manera ordenada los problemas del presente, buscando soluciones de manera concertada.

3.2. INTERACCIÓN CON CIUDADANOS Y FACILITADORES EXTERNOS PARA FIJAR CRITERIOS

La discusión y el intercambio basados en el diálogo que se seguirá durante todo el proceso, deberá tener en consideración los aspectos que se muestran en el esquema siguiente:

ESQUEMA N° 7

EL DIÁLOGO Y EL FORTALECIMIENTO DE ACTORES

INTERROGANTES	CRITERIOS PUESTOS A PRUEBA
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los actores discuten temas propuestos por otros o tienen también la posibilidad de plantear sus propios temas? • ¿Los actores están dispuestos a reconocer los intereses de los otros actores y conversar sobre ellos? 	 <p>Se pone a prueba el nivel de conciencia del actor y su capacidad de diálogo</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Actores saben mantener una agenda de discusión y reflexión, atendiendo la pertinencia de los temas, de acuerdo a la fase en que se encuentra el proceso participativo? 	 <p>Comprensión de secuencia del proceso y del rol que se espera en cada fase</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los actores tienen expeditos canales que les permitan acceder al diálogo? • ¿Son conocidos los momentos de realización de encuentros entre actores o, en su defecto, son programables con cierta facilidad? 	 <p>Se comprueba la existencia de acceso al diálogo</p>

Todos estos aspectos deben concretarse en una estructura funcional que permita la realización de encuentros permanentes entre los actores, así como la creación de mesas de trabajo o comités de gestión. Se requiere, asimismo, el establecimiento de un reglamento que contenga las reglas de juego y permita una actuación democrática.

En efecto, la creación de instancias que permitan la articulación permanente de organizaciones sociales, denominadas generalmente mesas de concertación, es sin duda uno de los mecanismos que mejor ha funcionado. Se trata de un encuentro entre distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, que permite la generación de un fructífero diálogo conducente a la generación de acuerdos y a la concertación de acciones entre los actores comprometidos con una determinada acción. Estas mesas de concertación permiten elaborar agendas de trabajo y asumir democráticamente la gestión de la planificación del desarrollo local.

En la medida en que agrupan a organizaciones sociales que representan intereses diversos y hasta encontrados, es necesario que estas instancias cuenten con cierta reglamentación que explicita las reglas de juego. Para ello, algunas mesas elaboran estatutos, aunque podría no ser necesario algo tan complejo en ciertas localidades pequeñas. No obstante, la experiencia demuestra que es siempre recomendable contar con un instrumento interno que explicita las reglas de interacción.

Una mesa de concertación que cuenta con reglamentos tiene entre sus ventajas el hecho de que se determinan las funciones de los diferentes cargos representativos, así como los mecanismos de elección y de revocatoria de los cargos, los dispositivos que se observan para tomar acuerdos, para la conformación del comité electoral, las sanciones, la estructura interna, etc..

3.3 EL SEGUNDO ACUERDO SOCIAL

El segundo acuerdo social permite concretar un modelo de gestión institucional. Recordemos que el primer acuerdo tenía un carácter preliminar o inicial y que fijaba algunas acciones y reglas.



ESTUDIO DE CASOS CONCRETANDO ACUERDOS

El Comité de Concertación Interinstitucional de Curahuasi (CCOI), en Apurímac, Perú, es el resultado de un proceso iniciado en octubre de 1999, en que se formó un grupo promotor y se convocó a la población para dar forma a la iniciativa. Posteriormente, el CCOI se formalizó con la elaboración del Plan Estratégico al 2010, formando para ello un consejo directivo y seis mesas de trabajo.

“Las reuniones, además, identifican dos líneas en esta primera etapa de desarrollo: productivo agrícola y pecuaria ecológicas y el desarrollo del potencial turístico. En estos talleres aprendimos en forma conjunta a formular el plan operativo del CCOI, a monitorear y evaluar la ejecución del mismo.”⁵¹

Por lo tanto, en este momento se debe contar con una estructura ya definida, una mesa de concertación, un comité, etc. Los actores sociales e institucionales tienen asignadas sus responsabilidades y funciones. Es posible, incluso, que se haya determinado un nú-

51 Mosqueira B., Augusto (Alcalde distrital): “Curahuasi al 2010. Plan estratégico de desarrollo.” Documento de divulgación.

mero representativo de delegados de organizaciones sociales de todo tipo, así como de medios que faciliten la participación individual de las personas interesadas en colaborar.

Este tipo de acuerdo permite fijar de manera compartida los objetivos del proceso participativo -sobre la base de una propuesta proporcionada por el equipo promotor-, así como establecer los procedimientos y etapas.

Se trata de una etapa culminante, en la que los actores participan masivamente a través de sus delegados en eventos de definición de los objetivos y metodologías. Se lleva a cabo mediante asambleas populares, cónclaves, cabildos abiertos, etc. El propósito es terminar de establecer los acuerdos y fijar el inicio del proceso social del plan estratégico, convocando a todos los actores a los talleres participativos de autodiagnóstico.

4. TERCERA FASE: EL DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD LOCAL



4.1 PASO 6: EL DIAGNÓSTICO EXTERNO

4.2 PASO 7: EL AUTODIAGNÓSTICO

4.3 PASO 8: LA RESTITUCIÓN DEL DIAGNÓSTICO

4.1 EL DIAGNÓSTICO EXTERNO

Mediante el diagnóstico externo se busca generar información técnica y científica sobre la realidad local, con el propósito de dotar de insumos a los actores sociales para facilitar la toma de decisiones sobre los cambios que resulte conveniente promover. A esta etapa se la conoce como de diagnóstico externo, porque no requiere de la participación directa de toda la población; constituye, en cambio, una tarea propia del equipo promotor en colaboración con los asesores técnicos.

Pero, aunque se trate del trabajo encargado a un grupo de personas, es conveniente que la población se encuentre adecuadamente informada sobre la realización de este estudio para que se sienta dispuesta a colaborar cuando se solicite su concurso y para que discuta los resultados obtenidos más adelante. La realización de este estudio toma en consideración los distintos niveles que plantea la realidad.

a. Análisis de los distintos niveles de la realidad

Para promover el desarrollo local debe visualizarse un horizonte lo suficientemente amplio como para comprender y explicar el comportamiento de los procesos globales que afectan muchos de los procesos locales.

Se trata de poner de relieve que las localidades no son sistemas cerrados, autárquicos, capaces de imponer su propia lógica al margen de consideraciones externas, sino por el contrario sistemas muy permeables y hasta frágiles frente a las influencias del entorno. Los productores saben hoy que la producción con escaso o nulo valor agregado tiene pocas posibilidades de mantenerse en un mercado cada vez más exigente y diversificado, así como la importancia que reviste la alta calidad que alcanzan los productos de muchos de los competidores o los riesgos producidos por la sustitución de productos, aspectos que vuelven aún más vulnerables a las localidades con limitadas capacidades técnicas, de formación y pobres.

a.1 La dimensión global

La globalización actúa como un proceso de integración económica para los lugares que cuentan con una importante oferta y demanda de productos y servicios, pero a la vez origina una cierta forma de exclusión para aquellas localidades que no cuentan con estas capacidades. Por este motivo, y dependiendo de la consistencia interna que presenta una localidad, la globalización puede actuar como una oportunidad interesante para insertarse en una economía amplia o representar un serio riesgo para la viabilidad futura de una sociedad.

Esta desafiante dualidad debe ser convenientemente estudiada en el diagnóstico externo. Si en una planificación no se consideran estos horizontes, se carecerá de perspectiva y resultará una práctica muy peligrosa, pues podría impedir que se detecten las tendencias económicas globales a tiempo y hacer que se descuiden muchas variables fundamentales para una propuesta desarrollista.



ESTUDIO DE CASOS GLOBALIZACIÓN QUE PREOCUPA

1. En el análisis ambiental del Plan Estratégico de Curahuasi (Perú), un distrito rural con una población de 19,290 habitantes -distribuidos en una pequeña zona urbana y 43 centros rurales- señala como parte de las amenazas la existencia de “mercados libres (en el entendido de que) el Estado no protege a los productores agropecuarios del país”, así como la “competencia en condiciones difíciles con los productos importados”.
2. El Plan de Desarrollo de la UNOCANC (Ecuador), comienza señalando que “la globalización de la economía mundial, la falta de políticas por parte del Estado y/o de los gobiernos de turno, y las condiciones agroecológicas de la región limitan y/o condicionan el desarrollo y el bienestar familiar y colectivo de la zona”.

Se ha dicho con certeza que la dimensión nacional es cada vez menos adecuada para plantear estrategias de desarrollo en un mundo globalizado. En muchos casos se exige la creación de instancias multinacionales que permitan explotar mejor los recursos económicos comunes -como podría ocurrir en muchas zonas de la amazonía-, administrar ambientes geográficos y culturales comunes -como podría ser la zona del Titicaca-, o manejar procesos económicos más complejos y extensos aún -como se propone a través del mercado andino.

Es obvio que estando estos procesos en marcha, las planificaciones se hagan tomando en cuenta estos escenarios de integración económica, pues supondrán en el corto y mediano plazo altos niveles de turbulencia en el ambiente económico y exigirán una alta competitividad de parte de las empresas y colectividades locales. Lamentablemente, un examen de lo que sucede en las localidades de frontera de estos tres países, así como en sus principales centros de producción manufacturera, nos demuestra que sus planes carecen por lo general de esta perspectiva.

A este nivel se requiere conocer los términos en los que se definen las políticas en esta parte de la región sudamericana; es decir, qué es lo que se incentiva o promueve, qué se combate, qué mecanismos se crean, que recursos se ponen a disposición, etc. Interesa conocer también las razones que están detrás de estas políticas. El trasfondo nos debe mostrar un modelo o una imagen objetivo de la propuesta regional, punto básico para nutrir el debate durante el planeamiento. Observemos que esto puede traducirse en procesos muy concretos y complejos, tal como la reconversión del aparato productivo en toda una región, la integración de los sistemas económicos hoy divididos por fronteras, luchar conjuntamente contra los sistemas de corrupción, el analfabetismo o la insalubridad, el manejo ambiental de sistemas frágiles, entre muchos otros.

a.2 El nivel nacional

El diagnóstico externo exige también un conocimiento bastante preciso de la dinámica política y económica nacional. Como se sabe, las dinámicas económicas en nuestros países varían sustancialmente, en razón de las diferencias geográficas; tal como sucede con la costa, sierra y selva amazónica. Otras localidades responden, en cambio, a importantes procesos de orden cultural, ofreciendo interesantes perspectivas de desarrollo, entre prácticamente una infinidad de situaciones muy diversas.



ESTUDIO DE CASOS

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO⁵²

“De acuerdo a *Human Development Report 1997*, preparado por las Naciones Unidas (PNUD), a menos que la globalización sea manejada de un modo cuidadoso, los países menos desarrollados y su población tenderán a ser cada vez más pobres y marginados, conforme avanza el proceso. Actualmente, según este reporte, aproximadamente 600 millones de personas en los países más pobres tienen solamente un 0.3% de participación en el comercio mundial, la mitad de su participación de hace dos décadas. Del total del ingreso mundial en el año 1997, la parte correspondiente al 20% más pobre de la población se ha reducido de representar el 2.3% en 1960, a ser apenas el 1.1% en la actualidad, y la tendencia es a continuar reduciéndose. A pesar de que en algunos casos la globalización efectivamente ha traído consigo bonanza para ciertos países (como China), en otros casos el panorama es menos positivo:

- Más de la mitad de los países en desarrollo no han sido tocados por los flujos de inversión directa extranjera: dos tercios de dicha ayuda se ha concentrado en ocho países en desarrollo.
- Los precios reales de las materias primas, de los cuales dependen las economías en muchos de los países en desarrollo, han estado durante la década de los años 90 un 45% por debajo del nivel de los precios de la década anterior y 10% por debajo del precio alcanzado en 1932, durante la Gran Depresión.
- Los términos de intercambio para los países en desarrollo han declinado un 50% durante los últimos 25 años.
- Los países en desarrollo pierden más de 60 mil millones de dólares al año debido a la existencia de subsidios a la agricultura en los países industrializados y a la existencia de barreras arancelarias a la exportación de su producción textil en dichos países”.

Las políticas nacionales y las dinámicas económicas se manifiestan en fenómenos de fuerte impacto sobre la realidad local, como los patrones de acumulación de riqueza, los centros de concentración poblacional que orientan los flujos migratorios, la formación de corredores económicos, la especialización de ciertos territorios o la concentración espacial de la inversión sobre ciertas zonas, factores todos que determinan de manera muy desigual las posibilidades de desarrollo y la calidad de vida de los habitantes de un país.

52 Carrasco, Alfonso: “Incidencia de la Globalización en los proyectos de desarrollo”, en *Globalización, descentralización y desarrollo local*. Lima: Escuela para el Desarrollo. 1999.

La escala nacional produce también la legislación constitucional y orgánica que sirve de marco para la actividad legislativa subnacional. Así mismo, genera las políticas sectoriales que se concretan en el ámbito local, como la política económica, de descentralización, medioambiental, de promoción de la inversión privada o extranjera, entre tantas otras de significativo impacto local.



ESTUDIO DE CASOS REALIDADES NACIONALES DETERMINANTES

De una situación con rasgos muy comunes a los tres países estudiados, se da cuenta en el siguiente relato:

“En el Ecuador, durante todo el siglo XX la configuración de la cuestión regional ha estado atravesada por su composición económica-política. Así, las elites serranas representan a la agricultura, los intereses petroleros, el Estado-central, mientras que las elites costeñas (sobre todo en Guayaquil) dependen de la manufactura, la industria agraria y la extracción orientadas a la exportación. Esta polarización ha generado prácticas y discursos regionalistas que en muchas ocasiones toman la forma de propuestas separatistas, federalistas, autonómicas o, en vocabulario más institucional, descentralizadoras. (...)”

No son pocos los países que segmentan los sentidos de pertenencia nacional con fuertes sentidos de identidad regional. En el país, la filiación regional produce a la vez nexos de cohesión comunitaria y mecanismos específicos y sutiles de interpelación y significación del imaginario nacional. De ahí que una región autoidentificada puede exigir centralidad para sí misma dentro del relato nacional dominante, o sentirse excluida y diferente de la nación en conjunto. En el país coexisten estos dos movimientos.

En efecto, la reciente narrativa autonomista/descentralista pone en evidencia un intenso malestar frente a una estructura estatal escasamente representativa, con un tipo de despliegue institucional espaciado de forma jerárquica en favor de ciertas unidades (Quito sobre todo, y en otros relatos Quito y Guayaquil), en el que las posibilidades de expresión y desarrollo de las identidades regionales han sido frenadas premeditadamente.

Emerge así una visión de lo nacional como una discontinuidad regional, una segmentación política y económica que jerarquiza a los territorios que la componen. Se hace evidente que la forma en que la gente piensa su identificación nacional está en relación con lugares, localidades y espacios, organizados en términos de regiones y poblaciones racializadas, sexualizadas y diferenciadas económicamente.”⁵³

53 Barrera, Augusto, et. al. Ecuador: un modelo para (des) armar. Grupo de democracia y desarrollo local. Ecuador. 1999. p. 226, 227.

a.3 El nivel de la región al interior de un país

Son los espacios subnacionales de carácter intermedio que se han definido espacialmente por la concurrencia de múltiples variables históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. Su configuración responde, por tanto, a razones que resulta imposible generalizar.

Pero las delimitaciones de las regiones al interior de los tres países no son ciertamente muy claras y constituyen materia de históricas discusiones aún no resueltas satisfactoriamente. Sin embargo, nadie discute la necesidad de su existencia, ya que de hecho configuran una compleja red de relaciones económicas, sociales y culturales que animan a las economías locales.

Como se ha señalado en otros acápite, estamos refiriéndonos a las provincias y posibles regiones en Ecuador, a los departamentos de Bolivia y a las regiones o departamentos peruanos.

a.4 El nivel de la micro región

La micro región comprende generalmente un territorio más o menos homogéneo, determinado fundamentalmente por condiciones geográficas, sobre la base de las cuales se desarrollan actividades económicas integradas o complementarias. En estas zonas se produce un conjunto de actividades económicas que, hasta cierto punto, homogeneizan a la población, existiendo además identidades históricas y étnicas que refuerzan las relaciones interpersonales y que recrean el ambiente cultural.

El nivel micro regional corresponde por lo general, a un sistema agro-urbano que puede comprender a algunos centros poblados urbanos menores y a un conjunto numeroso, de caseríos y asentamientos rurales. Representa la primera dimensión relevante para la economía local, ya que es allí donde se ubican los primeros mercados que contribuyen a la fijación de los precios, y a la determinación de la demanda de productos agrícolas, pecuarios y semi-industriales. Esta escala permite manejar problemas al nivel de cuencas y sub-cuencas.

a.5 El nivel de la localidad

Es el ámbito que los ciudadanos tienen a menudo como referencia más inmediata. En este caso, existe un territorio bien preciso que se conoce calle por calle o parcela por parcela, así como una historia común y un conjunto de creencias compartidas; genera, además, un conjunto de reglas y costumbres que regulan las relaciones sociales de la comunidad.

Existen muchas localidades que presentan tanto una dimensión urbana como una rural, variando más bien la preponderancia de un subsistema sobre el otro. Un aspecto funda-

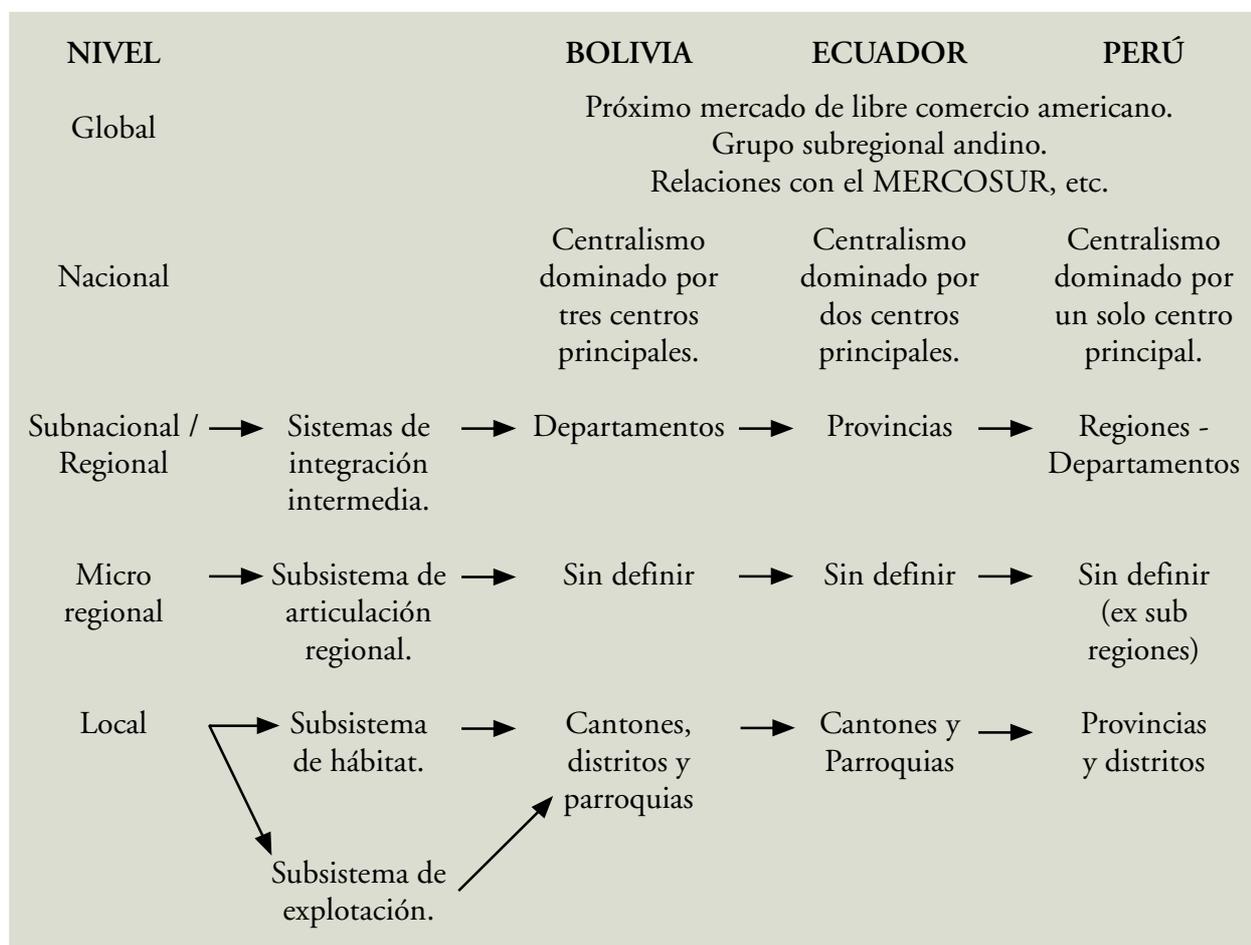
mental de la visión local es que por lo general sabe integrar adecuadamente estos ámbitos, desarrollando una auténtica comprensión sistémica.

No obstante, como señalan Berthomé & Mercoiret, muchos programas y proyectos de desarrollo pasaban del nivel de la micro región al nivel de la explotación agrícola sin tomar en cuenta la localidad, porque consideraban erróneamente que no resultaba relevante en materia de producción o porque resultaba extremadamente complejo trabajar con múltiples actores sociales y económicos a la vez.

El nivel local, por su cercanía a la vecindad, admite la integración de problemáticas propias del hábitat y de la unidad básica de producción, en una escala que le permite alterar relaciones económicas desfavorables, así como generar sinergias entre actores diversos por medio de la inducción de procesos o el fortalecimiento de procesos endógenos, mediante el empleo de recursos económicos accesibles por su monto.

En este nivel podemos distinguir un subsistema destinado al hábitat y otro subsistema orientado a la producción, con la salvedad de que el hábitat cumple también ciertas funciones de producción en el campo y crecientemente en la ciudad.

ESQUEMA N° 8 LOS DISTINTOS NIVELES DE INFLUENCIA



b. Consolidación de la información

La información producida debe ser adecuadamente consolidada para facilitar su presentación a la población y a los distintos actores sociales que la requieran. Para ello sugerimos seguir un modelo explicativo adecuado a la realidad andina⁵⁴:

b.1 La memoria histórica

Interesa aquí la descripción de los procesos de ocupación territorial; la composición de la población, incluyendo la demografía, la migración y la movilidad social; los usos actuales del suelo; la morfología e imagen urbana y rural, así como la situación de la vivienda. Esta sección describe la realidad como producto de los procesos humanos que a lo largo de los años han creado cultura, modificado los ambientes naturales y los paisajes, y han asignado significado y valor a los territorios y a las sociedades allí instaladas.

Esta parte del diagnóstico puede contener secciones como las siguientes⁵⁵:

CUADRO N° 11
MEMORIA HISTÓRICA

TEMA	SUB TEMA
<ul style="list-style-type: none">• Memoria histórica del centro urbano.	Proceso de ocupación. Características de la población. Usos actuales del suelo. Morfología e imagen urbana.
<ul style="list-style-type: none">• Identificación y descripción de la constitución de los asentamientos rurales.	Relaciones de influencia e intercambio entre núcleo urbano y ambiente rural. Morfología e imagen de conjunto.
<ul style="list-style-type: none">• Distribución de la población rural en el espacio.	La ocupación del campo. Con indicación de la tenencia de las tierras, la identificación de las zonas de producción.
<ul style="list-style-type: none">• Impacto de la urbanización en el ecosistema rural.	
<ul style="list-style-type: none">• Aspectos demográficos.	Población. Distribución espacial, población según sexo, edad, urbano y rural, etc. Población económicamente activa. Densidad poblacional. Flujos migratorios y factores de movilidad social.
<ul style="list-style-type: none">• Situación de la vivienda.	Vivienda urbana y rural. Disposición de ambientes internos y funciones asignadas, relación ambientes -densidad habitacional, materiales de construcción, etc.

54 Dollfus, Olivier: *Territorios andinos, reto y memoria*. Lima: IFEA, IEP. 1991. Quedena, E. Estrada, E. et al.: *Los retos del desarrollo agro-urbano. El caso de San Jerónimo, Cusco*. Cusco: CGPA, 1994.

55 Esquema validado en investigaciones como "Los retos del desarrollo agro-urbano". Quedena, E. et al.: *Op. cit.*

b.2 La memoria natural

Se requiere identificar la ubicación y los límites del sistema, mediante la identificación de las zonas paisajísticas y la oferta ambiental, incluyendo el inventario de los recursos hídricos que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

CUADRO N° 12
MEMORIA NATURAL

TEMA	SUB TEMA
<ul style="list-style-type: none">• Características generales.	Ubicación y límites. Zonas paisajísticas. Clima y vegetación. Geomorfología.
<ul style="list-style-type: none">• La oferta ambiental y el aprovechamiento de los recursos.	Recursos forestales. Recursos minerales. Recursos hídricos. Comprende estudios de hidrología, hidrogeología, inventario de recursos hídricos, clasificación de los manantiales, hidroquímica y determinación de la dureza del agua. Aspectos geológicos y tectónica local.
<ul style="list-style-type: none">• Caracterización del espacio rural por usos del suelo.	Clasificación del suelo por su capacidad de uso mayor. Clasificación del suelo según aptitud y clase.

b.3 El subsistema de transformación

Describir el sistema de producción local, así como las características de la economía rural-urbana, incluyendo el análisis de la situación en que se encuentran los equipamientos, servicios y transportes. Se consideran los factores de desarrollo humano que sustentan la actividad transformadora y creadora de cultura, como la educación y la salud.

CUADRO N° 13
SUBSISTEMA DE TRANSFORMACIÓN

TEMA	SUB TEMA
• Actividad económica.	Producción y economía rural. Cultivos, actividades pecuarias, manejo y uso tecnológico agropecuario, comercialización.
• Economía urbana (de centro poblado menor o distrito rural).	Comercio. Industria y artesanía. Turismo.
• Servicios básicos.	Agua. Infraestructura de riego, áreas de cultivo bajo riego. Agua para el consumo humano (urbano y rural). Desagües. Energía. Electricidad. Otros sistemas.
• Equipamientos.	Educación. Salud. Mercados.
• Transporte y red de articulación vial.	Caminos y carreteras. Medios de transporte.

b.4 Organización social y estructura de gestión

Organización social en el campo y la ciudad, manifestaciones culturales y estructura de gestión y gobierno local. Examina también la situación jurídica, las estructuras de gestión (formas de organización interna, rotación de cargos, alianzas y convenios con cooperantes u organismos de desarrollo, etc.).

CUADRO N° 14
ORGANIZACIÓN SOCIAL

TEMA	SUB TEMA
• Organización social en el campo.	Organizaciones comunales. Organizaciones para la producción y la subsistencia. Organizaciones sociales.
• Organización social en la zona urbana.	Organizaciones territoriales y de servicios. Organizaciones de productores. Organizaciones sociales.

4.2 EL AUTODIAGNÓSTICO

El autodiagnóstico es un estudio realizado por la propia población local, con el apoyo de animadores externos. En esta fase la población analiza su propia realidad, discute ampliamente sus principales problemas y busca esbozar respuestas a los mismos.

a. Objetivos del autodiagnóstico

Este tipo de diagnóstico se plantea los siguientes objetivos:

-  Crear las condiciones para que la población reflexione sobre la situación de la localidad, mediante un intenso intercambio de opiniones.
-  Permitir a todos los actores sociales y a los colaboradores externos el estudio de la situación en que se encuentran los diferentes participantes.
-  Introducir y desarrollar una lógica de análisis prospectivo, que partiendo de la constatación de los problemas actuales y de las respuestas que tradicionalmente se dan contribuya a generar nuevos mecanismos de cambio que permitan afrontar de mejor manera la solución de los problemas.
-  Realizar un inventario de los problemas y dificultades que afronta la población, ordenados de acuerdo a su gravedad y urgencia, según las percepciones expresadas por cada uno de los actores. Se debe examinar también el inventario de recursos y potencialidades disponibles.
-  Introducir el análisis desde la perspectiva generacional y de equidad de género, especialmente en lo referido a la asignación de roles, así como al acceso y control de los recursos.

Para realizar el autodiagnóstico, sirven mucho los resultados del diagnóstico externo, pues alimentan con datos objetivos los debates que realizan los distintos sectores poblacionales de la localidad.

Estas reuniones pueden ser organizadas atendiendo a criterios de sexo, edad, profesión, ocupación, rama de actividad, estrato social, etc., de modo que el trabajo de los grupos permita disponer luego de puntos de vista diversificados, complementarios o hasta contradictorios, muy útiles para elaborar una discusión abierta y completa de la situación en que se encuentran los distintos grupos sociales.

b. Ejecución del autodiagnóstico

La población participante debe encontrarse motivada y comprometida para llevar adelante los cambios requeridos para poner en marcha la propuesta.

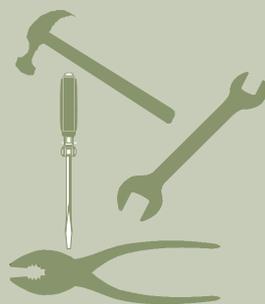
Esto supone –como opinan Berthomé & Mercoiret- que la población ha tomado conciencia de la situación en que se encuentra y de los problemas que limitan su desarrollo (como las sequías, los cambios tecnológicos o la migración de los jóvenes), de modo que pueda decidir sobre la oportunidad y forma de realización de los cambios, movilizandolos medios de los que dispone (trabajo, dinero, tierras, etc.) y dialogando con los organismos que se muestren interesados en colaborar.

Para que marche convenientemente el autodiagnóstico, es conveniente informar a la población sobre los pormenores de la organización de los eventos: fecha, lugar, programa de trabajo, metodología.

Ciertos temas ameritan un tratamiento particular en algunos momentos; se trata de reuniones especiales para grupos cohesionados por diversos factores tales como el sexo, la edad, la condición laboral, entre otros. Al término de cada etapa del autoanálisis es necesario realizar una plenaria para unificar la información proporcionada por todos los grupos y personas.

En esta etapa se debe integrar los resultados de los diagnósticos de los subsistemas de producción, donde se han identificado los diversos sistemas de producción, se ha determinado una tipología y se han aplicado una serie de técnicas, como la observación de campo, los mapas temáticos, la aplicación de transectos y lecturas de paisajes.⁵⁶ Tratamientos similares ameritan los diagnósticos sobre el subsistema del hábitat.

HERRAMIENTAS



IV. GUÍA PARA EL AUTOANÁLISIS

Esta guía pretende facilitar el trabajo de los grupos. Forma parte de la metodología general de elaboración de autodiagnósticos, a partir de sesiones-taller.

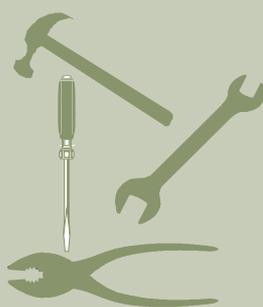
56 Ver Apollin, F. & Eberhart, C.: *Análisis y diagnóstico de los sistemas de producción en el medio rural*. Quito: CAMAREN, CICDA, RURALTER (CARE, CESA, IEDECA-RAFE), 1999.

Berthomé & Mercoiret recomiendan que durante esta etapa los pobladores puedan tratar espontáneamente todos los temas que les interesen o preocupen, pero para asegurar un orden plantean la importancia de tener en consideración algunos puntos que, con ciertas modificaciones que hemos introducido, aparecen en el siguiente listado.

CUADRO N° 15
GUÍA PARA EL AUTOANÁLISIS DE GRUPOS

1. Problemas actuales del grupo de manera integral: en cuanto a la alimentación, los ingresos, la educación, el empleo, etc.		
2. Principales consecuencias de los problemas.		
3. El origen y las causas de los problemas.		
4. Las respuestas tradicionales o pasadas a estos problemas.		
5. La organización del grupo social para hacer frente a los problemas (dinámicas de los grupos, divergencias y convergencias, intereses presentes, aspiraciones y necesidades).		
6. Las formas en que se toman las decisiones, se controlan los procesos y se corrigen los errores.		
7. Recursos y potencialidades disponibles.		
8. Tierras (propiedad, usos, producción, etc.).		
9. Medios de producción o de trabajo disponibles: técnicas, fuerza de trabajo, equipamiento.		
10. Soluciones preliminares planteadas a los problemas identificados.		

HERRAMIENTAS



V. TÉCNICA PARA IDENTIFICAR PROBLEMAS Y SUS CAUSAS

A continuación, realizaremos una aplicación de la denominada Espina de Ishikawa, que venimos empleando con muy buenos resultados en el trabajo de promoción del desarrollo local. Para este propósito hemos realizado un conjunto de adaptaciones que describiremos en forma detallada.

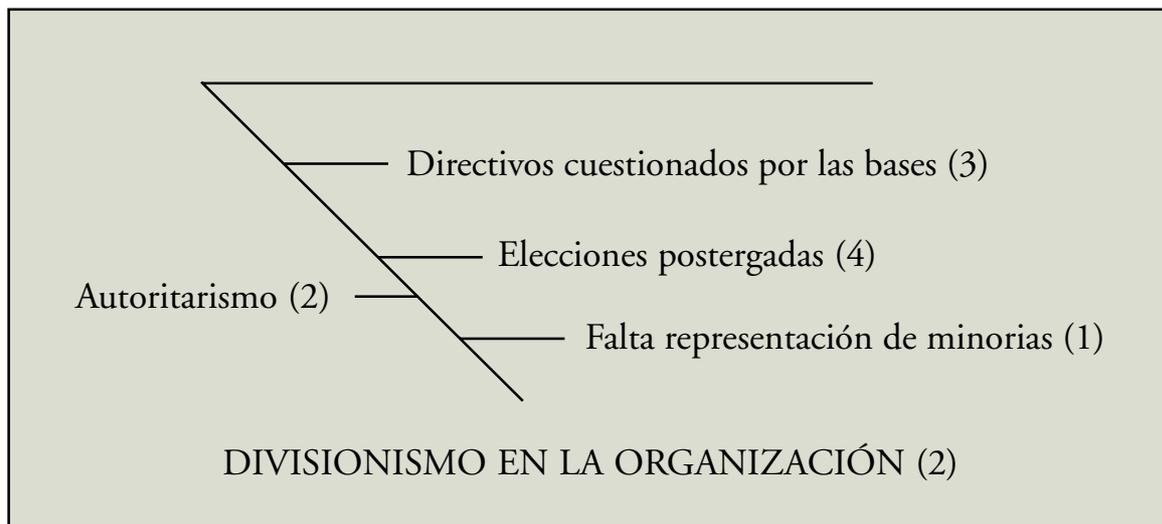
La presente es una adaptación de la denominada Espina de Ishikawa o diagrama de “espina de pescado”, para la identificación de problemas en el desarrollo local.

Modo de trabajo:

-  Trabajar preferentemente con equipos compuestos por poblaciones con cierta afinidad o con problemáticas comunes.
-  Esta técnica permite trabajar directamente sobre los problemas y sus causas, ya que los efectos –si hemos seguido el orden propuesto- se encuentran ya lo suficientemente estudiados y precisados a través del diagnóstico externo, incluso presentado bajo la forma de una línea de base.
-  Asimismo, la elaboración de la espina nos permitirá –desde un análisis técnico, aunque no necesariamente explicitado ante la población- precisar variables e indicadores.

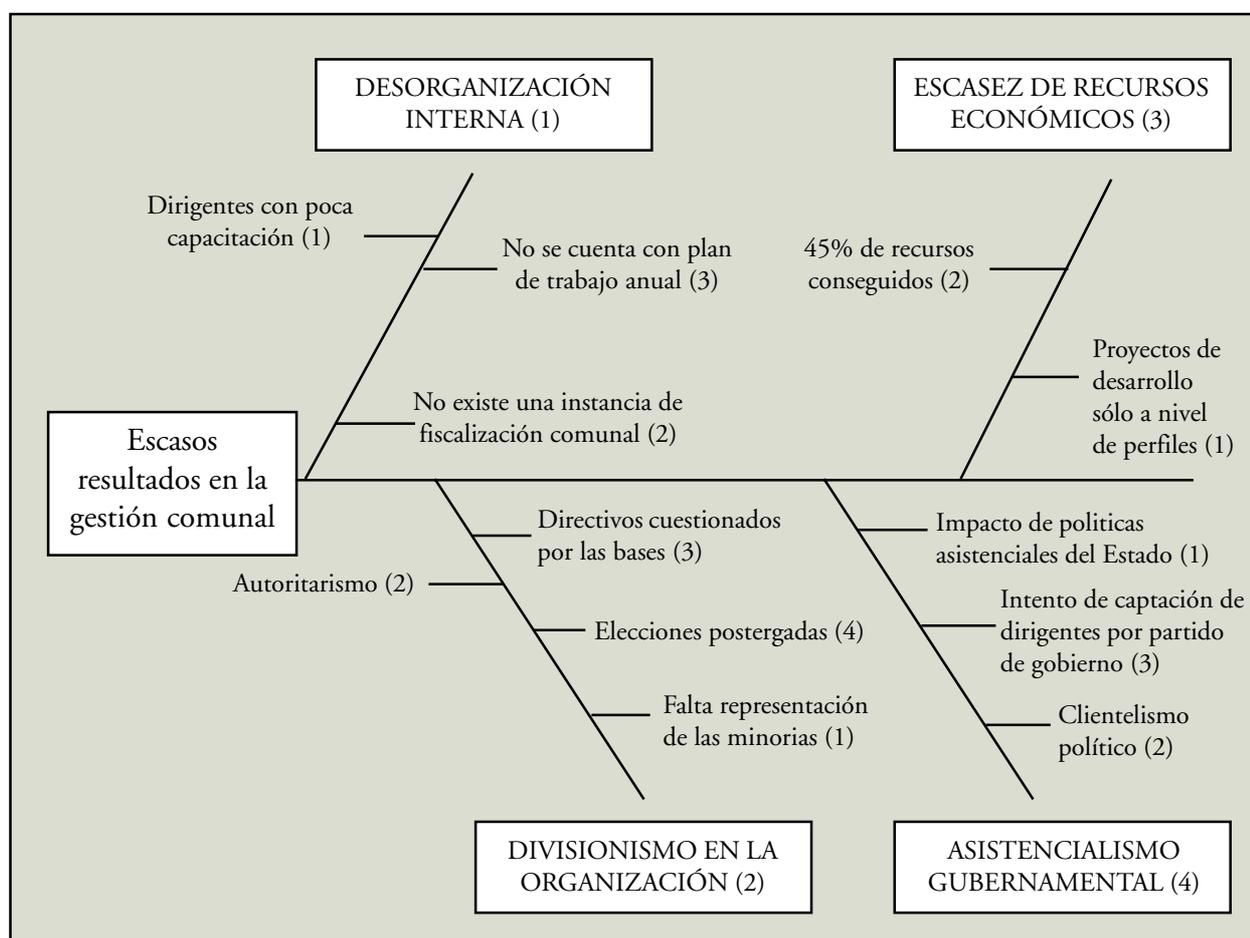
Escasos resultados en la gestión comunal

En el rectángulo señalamos el problema identificado. Se trata de un ejercicio preliminar ya que luego podríamos regresar para precisarlo o incluso cambiarlo. Inmediatamente se van indicando las causas del problema, agrupándolas por afinidad, las mismas que se van anotando en las espinas, como se indica, formando ramas o racimos de causas.



A continuación establecemos una jerarquización al interior de las ramas, indicando el orden de importancia, mediante la consignación de números a su lado. Finalmente, jerarquizamos también las ramas, de manera tal que al final podríamos tener un diagrama del siguiente tipo:

ESQUEMA N° 9
DIAGRAMA DE ESPINA DE ISHIKAWA, PROBLEMA Y CAUSAS



Precisando variables:

A continuación afinamos el análisis, para lo cual precisamos el problema de modo que actúe como una *variable dependiente* (VD), mientras que entre las ramas de espigas podemos identificar las *variables independientes* (VI), es decir aquéllas que al ser alteradas nos pueden conducir a la solución del problema.

Así mismo, podemos identificar *variables intervinientes* (Vi) o contextuales, es decir aquéllas que no actúan directamente sobre la solución, pero que deben permanecer bajo observación pues actúan como un dato o condición de la realidad y, dadas determinadas circunstancias, podrían devenir en factores limitantes o condicionantes.

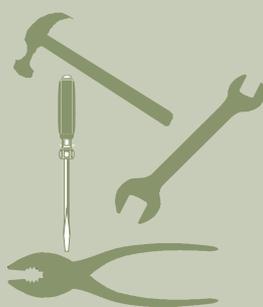
De acuerdo al ejemplo planteado, tendríamos lo siguiente:

VD: Resultados en la gestión comunal.
VI: Desorganización interna.
Escasez de recursos económicos.
Divisionismo en la organización.
Vi: Asistencialismo gubernamental.

La jerarquía de las ramas nos indicaría las variables de mayor a menor importancia para alcanzar la solución del problema.

Finalmente, cada “espina” inserta en una rama nos sirve de guía para identificar los indicadores correspondientes.

HERRAMIENTAS



VI. TÉCNICA PARA ANALIZAR LA DIVISIÓN GENÉRICA DEL TRABAJO

Esta técnica interroga a los participantes sobre las condiciones en que se plantean socialmente los roles de hombres y mujeres, así como la forma en que esto condiciona el desarrollo humano en las localidades.

Esta herramienta explora los términos por los cuales la sociedad asigna diferentes roles, atribuciones y poderes a hombres y mujeres, asignándoles una particular valoración social. Para el efecto, adaptamos la guía metodológica difundida por EMAKUNDE.

Se trata de un tema sustancial en el autodiagnóstico, pues pese a ser un asunto delicado y que genera muchas veces conflictos, constituye también una fuente de “conexión, interdependencia, intercambio y cooperación para satisfacer las necesidades de supervivencia. La naturaleza y la dimensión del trabajo de las mujeres pueden permanecer invisibles si no existe conciencia de dicha división”.⁵⁷

CUADRO N° 16
DIVISIÓN GENÉRICA DEL TRABAJO EN UNA LOCALIDAD

PREGUNTAS CLAVES	RESPUESTAS
¿Cómo está organizado el trabajo en la localidad?	
¿Qué tipo de trabajo hacen las mujeres de todas las edades?, sea remunerado o no.	
¿Cómo afecta esta división del trabajo el logro de los objetivos de desarrollo que busca la comunidad local?	
¿De qué manera el proceso de planificación participativa desafía o refuerza la división del trabajo existente?	
¿Qué propuestas plantearía para evitar el mantenimiento de situaciones identificadas como indeseables?	

4.3 LA RESTITUCIÓN DEL DIAGNÓSTICO

La restitución o devolución de los resultados del diagnóstico a la población consiste en que los organizadores trasmitan una imagen clara y completa de la realidad estudiada, conforme fue expresada e interpretada por los diferentes grupos de trabajo.

57 De la Cruz, Carmen: *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: EMAKUNDE Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior – Dirección de Cooperación al Desarrollo, 1998.

La restitución cumple un doble rol: por un lado, actúa como un recurso pedagógico amplio que explica pormenorizadamente la situación que vive una colectividad y, por otro, actúa como un elemento de transición entre la etapa de diagnóstico y la planificación estratégica, ya que de esta manera los participantes acceden a la información que les permita fundamentar o renovar sus posiciones.

La restitución debe ser expresada mediante un documento escrito, de preferencia ilustrado, en el que se detallen aspectos como los siguientes:

CUADRO N° 17
MATRIZ DE RESTITUCIÓN DE RESULTADOS

1. PROBLEMAS PRINCIPALES DE LA LOCALIDAD EN SU CONJUNTO	2. PRINCIPALES VARIABLES DEL PROBLEMA	3. INDICADORES DE ACUERDO A LAS VARIABLES DEL PROBLEMA	4. ANOTACIONES PRELIMINARES*
<p style="text-align: center;">Hábitat</p> <p>1. Déficit de servicios de agua potable y desagüe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Limitados recursos económicos de programas estatales. - Pobreza de la población - Inexistencia de recursos hídricos en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> - 45% de la población carece de servicios domiciliarios de agua potable. - 60% de la población carece de servicios de desagüe. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de las partidas a los programas estatales. - Subsidio a las obras. - Contratar a parte de la población para la ejecución de las obras. - Etc.
2.			
3.			
<p style="text-align: center;">Sistema productivo</p> <p>a. Cultivos de papa y maíz sin mayor valor agregado, pequeños volúmenes de producción; y calidad de cultivos poco competitivos.</p>			
b. Problemas de erosión severa en la zona de Quebrada Alta...			
c.			

La columna 3, “Indicadores de acuerdo a las variables del problema”, conforma el sistema de indicadores de la situación presente, que da lugar a la formación de la línea de base que se elabora en esta fase.

Entonces, la línea de base es una descripción objetiva (basada en cifras y datos cualitativos) de la situación de la localidad al momento de iniciarse el proceso de planificación, para lo cual considera todos los aspectos detallados en el diagnóstico externo y en el autodiagnóstico.

De esta manera, la línea de base deberá indicarnos, en cifras, cuál es la situación en que se encuentra la economía local, o aspectos sociales tales como los niveles de educación, salud o alimentación, la infraestructura, etc. Igualmente debe indicarnos situaciones cualitativas, como la situación en que se encuentra la autoestima del grupo meta, o los prejuicios existentes en la localidad, etc. Todos los avances que se logren a partir del planeamiento participativo se medirán en relación con estos datos.

Volviendo a la restitución, es necesario explicitar todos los aportes hechos por los participantes así como la forma de ejecutar las acciones, el momento, la modalidad a emplear, los medios disponibles o necesarios, la determinación de prioridades, entre otros. Al respecto, Berthomé & Mercoiret formulan nueve recomendaciones:⁵⁸

- ✍ Todas las propuestas de solución a los problemas planteados deben ser formuladas libremente, para ser sometidas luego a una discusión más profunda con el fin de retener aquello que parezca posible y adaptable.
- ✍ Las soluciones que parecen posibles y adaptables deben hacerse llegar a un grupo para que defina las condiciones y las modalidades de realización, sin pretender que agoten el tema, sino sólo que se dediquen a preparar al documento para presentarlo con mayor precisión.
- ✍ Las soluciones que aluden al mejoramiento de las condiciones de vida (como la salud, la educación o el hábitat) involucran a menudo también la mejora de la producción, para permitir el funcionamiento de los servicios que no reportan dinero.
- ✍ No hay soluciones milagrosas a los problemas: un cambio no sucede jamás de modo aislado y se necesita reflexionar sobre las condiciones necesarias para su ejecución y funcionamiento. Supone, además, la realización de otros cambios dentro de la organización del trabajo o en el modo de vida de la gente.

58 Berthomé & Mercoiret. *Op. cit.*, p. 178 y ss.

- ✍ En la mayoría de los casos, son los jefes de familia los que tienen el poder de decisión sobre los cambios que se requiere emprender en todos los sectores de la vida social y de la producción. Es importante no silenciar a otros menos favorecidos, como las mujeres o los jóvenes.
- ✍ El proceso de planificación busca poner en evidencia los intereses individuales y los colectivos para conciliarlos.
- ✍ La elección de los equipamientos colectivos importantes y sus costos, debe ser el resultado de una concertación al interior de las comunidades, para evitar que algunas de ellas se vean desfavorecidas en relación con otras y después se nieguen a participar.
- ✍ Todas las soluciones tomadas en cuenta deberán ser discutidas con los técnicos especialistas del nivel local o regional, para pedirles su opinión y sugerencias.
- ✍ Las soluciones establecidas por los diferentes grupos en el curso de reuniones sucesivas deben clasificarse en función de sus objetivos, para verificar que algunos sectores importantes no hayan dejado de ser tomados en cuenta por olvido o por subestimación.

Otra posibilidad consiste en recopilar todas las iniciativas de solución propuestas como ideas preliminares simplemente, y llevarlas como insumos a ser trabajados en la etapa siguiente, de elaboración del plan, donde se retoma la línea de base. De esta manera se organizan talleres de discusión orientados a lograr, esta vez, propuestas más acabadas.

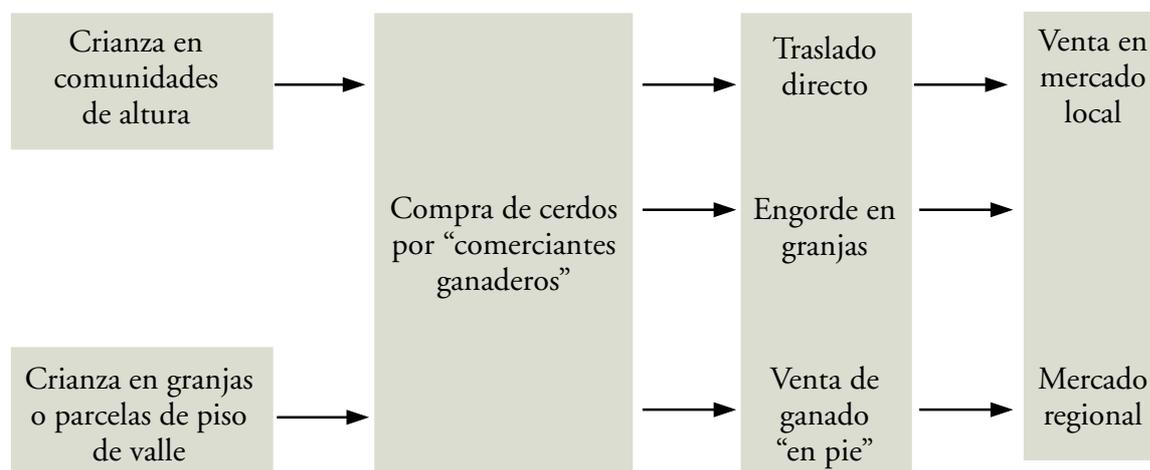
Con la devolución de los resultados del diagnóstico a la población cambian significativamente los términos de relación entre los actores, pues se cuenta ahora con mayores elementos para realizar análisis y evaluaciones situacionales. De hecho, se generan nuevos circuitos de comunicación o se refuerzan los existentes entre diferentes tipos de organizaciones sociales e instituciones públicas, y se debilitan las relaciones de dependencia. Es recomendable que la restitución se apoye en medios gráficos o ilustrados tales como cartillas, mapas, flujogramas, murales, entre muchos otros recursos.



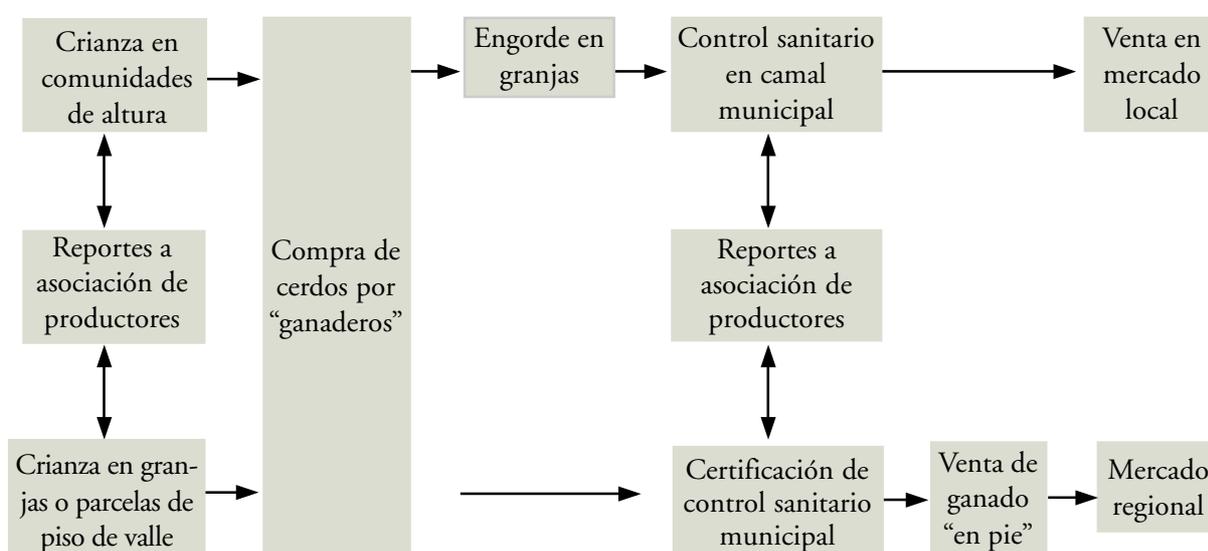
ESTUDIO DE CASOS RESTITUCIÓN DE LA INFORMACIÓN APLICANDO EL DIAGRAMA DE PROCESOS

Una aplicación del diagrama de procesos trabajado con productores, comerciantes y representantes de una municipalidad de la sierra sur del Perú, permitió mejorar la forma de comercialización de carnes de cerdo, beneficiando a todos los interesados, especialmente a los consumidores, que debido a la forma que existía anteriormente se veían perjudicados al alimentarse de animales que pasaban por breves etapas de engorde y que, pese a provenir de distintos criadores pobres, se vendían sin pasar por control sanitario alguno. La municipalidad agregó nuevas funciones y los productores se organizaron en una asociación que les permite mayor control de calidad y la fijación de mejores precios.

PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE CARNE DE CERDO EN UN VALLE ANDINO



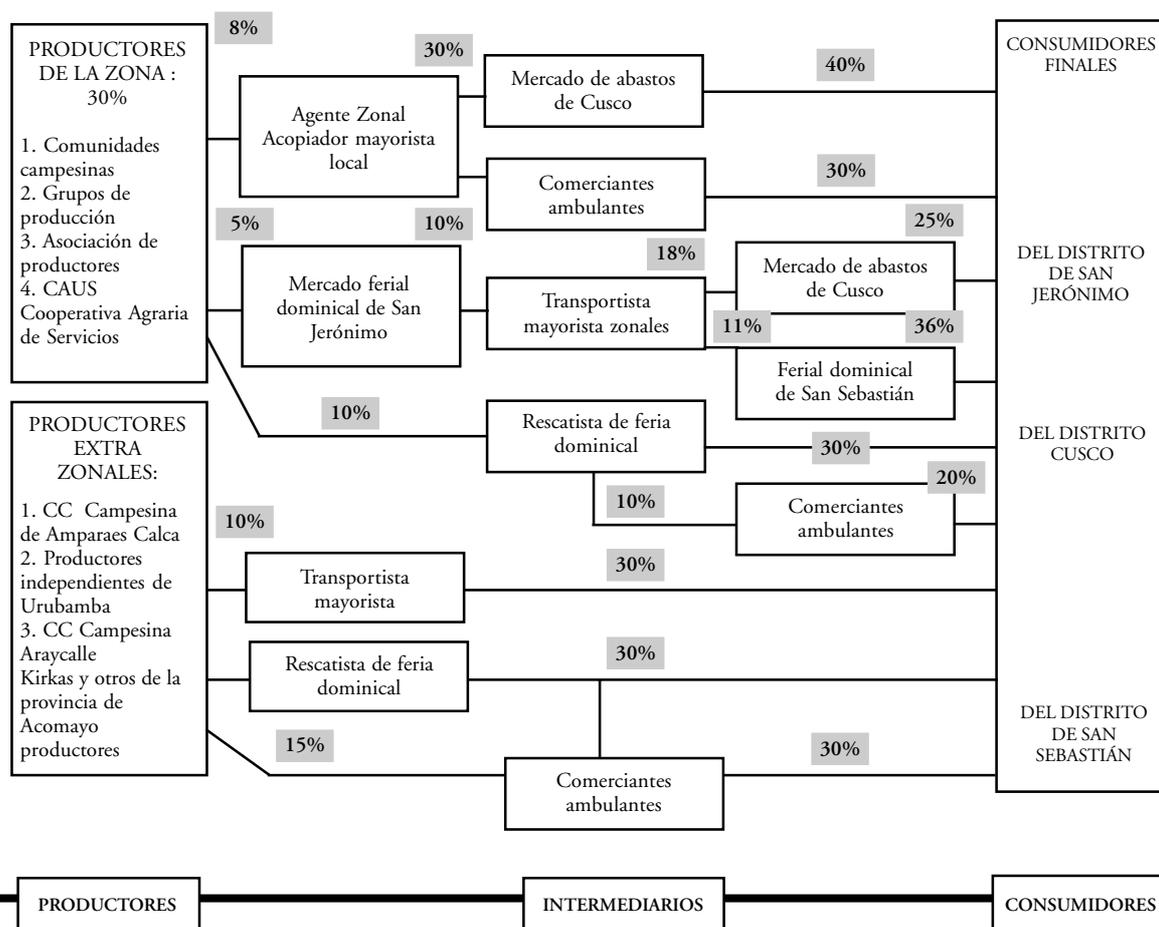
PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN PROPUESTA LUEGO DE LA CONCERTACIÓN





ESTUDIO DE CASOS RESTITUCIÓN DE LA INFORMACIÓN APLICANDO GRÁFICOS⁵⁹

Los campesinos productores de tubérculos de las zonas altas de San Jerónimo, en el Cusco, eran testigos de la variación de precios de los productos, de cómo los precios se elevan notablemente luego de que salían de sus parcelas, pero desconocían todo el circuito existente. Un resultado de diagnóstico fue mostrar, vía gráficos, cómo operaba aquello y qué papel desempeñaban ellos en este “negocio”, en verdad bastante grande, montado y capitalizado por otros.



- Los precios de los productos sufren una constante evolución desde que salen de las parcelas de los campesinos, trasladándose los costos finales a los consumidores de tres distritos
- Los términos de intercambio a nivel de precios son indicadores del deterioro de las relaciones comerciales entre campo y ciudad.
- Los recatistas de comunidades son minoristas que tienen como actividad principal el comercio e intercambian productos agrícolas y pecuarios con ropa, baldes, frazadas. También son comuneros que complementan su actividad agrícola con el comercio.

59 Quedena, Enrique. *et al.*: *Los retos del desarrollo agro-urbano. El Caso de San Jerónimo, Cusco*. Cusco: CGPA, 1994.



ESTUDIO DE CASOS RECONOCIÉNDONOS EN LOS DIAGNÓSTICOS

“Resulta sorprendente (en relación con el pasado inmediato) cómo los Diagnósticos Participativos Municipales –aún con todas sus deficiencias- están permitiendo conocer (y que la población se conozca y reconozca) la realidad (y realidades) de la sección. Antes, la información, cualquiera fuera su calidad y amplitud, estaba restringida a bibliotecas institucionales (ministerios, corporaciones, e incluso ONGs).

Ha sido y es un proceso pedagógico y didáctico de gran valor empezar a conocer (a aprender) cuántas comunidades y/o vecinales hay en el municipio (en la provincia, el departamento y el país), que muchos problemas son comunes pero que existen grandes diferencias entre ellos; tener mapas, datos sobre población, acceso al agua potable, etc. En términos generales, la población empieza tener acceso a la información, base para la acción (la información es poder). La democratización de información ordenada y estructurada es fundamental para comprender (especialmente la población, pero también instituciones públicas y privadas) la realidad, y plantear propuestas de desarrollo”. (Bolivia)⁶⁰

5. CUARTA FASE: ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

5.1 PASO 9: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES LOCALES

5.2 PASO 10: FORMULACIÓN DE LA VISIÓN DE FUTURO

5.3 PASO 11: DEFINICIÓN DE ESCENARIOS

5.4 PASO 12: FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

5.5 PASO 13: PROGRAMAS Y PROYECTOS

5.1 ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES LOCALES

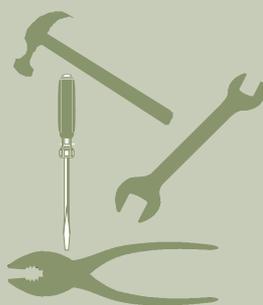
Culminada la fase de restitución, se cuenta ya con los medios para evaluar la situación en que se encuentran las capacidades internas de los actores que conforman la colectividad local; de este modo se podrá generar una visión de futuro realista, dirigida a acortar las distancias que la separan de la situación deseada.

60 Soriano, Rodolfo: «Claroscuros en la Planificación Municipal. Una agenda». *RURALTER* N°16/17, La Paz: 1998.

Para este propósito es de utilidad el empleo de la matriz FODA⁶¹ (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), en tanto instrumento que permitirá reordenar los resultados obtenidos en los diagnósticos. Se buscará entonces precisar la consistencia de las fortalezas al interior de la sociedad local y las acciones que se pueden emprender para corregir las debilidades existentes, a la luz de la presencia de ciertas oportunidades y riesgos que se detecten en el ambiente exterior.

Con la aplicación de este instrumento se puede medir el desempeño alcanzado por una localidad para lograr sus metas de desarrollo, observándose la magnitud de sus capacidades y deficiencias.

HERRAMIENTAS



VII. TÉCNICA PARA ANALIZAR CAPACIDADES Y ENTORNOS

La matriz FODA permite precisar la consistencia de las capacidades internas para favorecer el aprovechamiento de las oportunidades y contrarrestar los riesgos.

Las fortalezas son los elementos o factores que refuerzan las capacidades internas de una comunidad. Todo aquello que constituye nuestras fortalezas se encuentra bajo nuestro control; se trata, por ejemplo, de la existencia de una población adecuadamente formada y capacitada, o con buen nivel de vida que se exprese en salud. También podría ser el caso de contar con una conveniente infraestructura instalada, con un buen nivel de mantenimiento.

En cambio, las debilidades son elementos o factores que restan capacidad y que impiden a una comunidad lograr sus objetivos; sin embargo, en gran medida estas debilidades se encuentran bajo nuestro control, lo que quiere decir que podemos alterarlas a nuestro favor. Son ejemplos de debilidades las manifiestas incapacidades para reconvertir la actividad económica, la incapacidad de generar una tecnología apropiada o la inexistencia de una infraestructura en buen estado; también situaciones menos tangibles pero fundamentales, como los problemas de comunicación o la falta de costumbres y reglas democráticas, la presencia de marginación social o distintas formas de explotación humana.

61 En la bibliografía internacional en español se utiliza indistintamente cuatro expresiones para hacer referencia a esta matriz: FORD, DOFA, DAFO y FODA.

Las oportunidades son factores que se presentan en el ambiente que rodea a una comunidad y que le permiten generar nuevas opciones. Las oportunidades son generadas por procesos exógenos y no se encuentran bajo nuestro control directo. La demanda de productos ecológicos, el aumento de los precios de nuestros productos, o la apertura de nuevos mercados podrían ser ejemplos de oportunidades. Las oportunidades se encuentran íntimamente vinculadas a nuestras capacidades: sólo si contamos con capacidades o logramos desarrollarlas en el tiempo adecuado, podremos aprovechar las oportunidades que pueda plantearnos el ambiente externo.

En cambio, las amenazas o riesgos son factores ambientales de carácter negativo, que pueden impedir a la comunidad alcanzar los objetivos propuestos en su visión de futuro. Si bien los riesgos se encuentran fuera de nuestro control directo, deben estar bajo observación permanente para tomar previsiones oportunas. El cambio de hábitos alimenticios en las grandes ciudades podría, por ejemplo, ocasionar una fuerte disminución de la demanda de algunos de nuestros productos (el menor consumo de mantequilla, menor consumo de carnes rojas, etc.); lo mismo podría ocurrir con la introducción de productos sustitutos de menor costo en los principales mercados (la sustitución del nylon por el algodón fue un caso que impactó por muchos años; la utilización de agroquímicos en vez de fertilizantes orgánicos todavía se aprecia hoy).

Para trabajar esta etapa con la matriz FODA, seguimos las siguientes instrucciones:

 Todos los factores identificados deben ordenarse por listados de la siguiente manera:

CUADRO N° 18
LISTADOS FODA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Experticia en la producción de melocotón.	1. Nivel tecnológico aplicado es muy limitado para aumentar la oferta.
2. Organización de productores consolidada y con proyección.	2. Municipalidad no brinda apoyo específico a productores locales.
3. Sistema de producción cuenta con buenos recursos hídricos y calidad de tierras.	3. No se ha logrado concretar apoyo de parte de dependencias públicas y privadas especializadas.
4. Mercados establecidos en regiones vecinas y en la capital.	4. Escaso acceso a créditos bancarios, obliga a recurrir a préstamos informales.
5. Cercanía a mercados.	5. Costos por contratación de servicios de asesoría afecta considerablemente ingresos.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS (O RIESGOS)
1. Creación de futuro fondo estatal para créditos destinados a promover industrialización en empresas rurales.	1. Posibilidad de que precios bajen debido a la importación de melocotones.
2. Crecimiento de la participación en el mercado de la ciudad capital, por aceptación de nuestros productos.	2. Crece la competencia con productos sustitutos: duraznos importados, enlatados y secos a bajo costo.
3. Se espera crecimiento de la demanda de frutas, especialmente del melocotón, en los próximos años en el país.	3. Acentuación de la crisis económica desvía la atención de la población hacia productos de primera necesidad.
4. Crece demanda de esta fruta en países vecinos.	

 Con la matriz FODA ponemos en relación los factores internos y externos, con el fin de fortalecer las capacidades internas para una mejor acción de la sociedad local, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

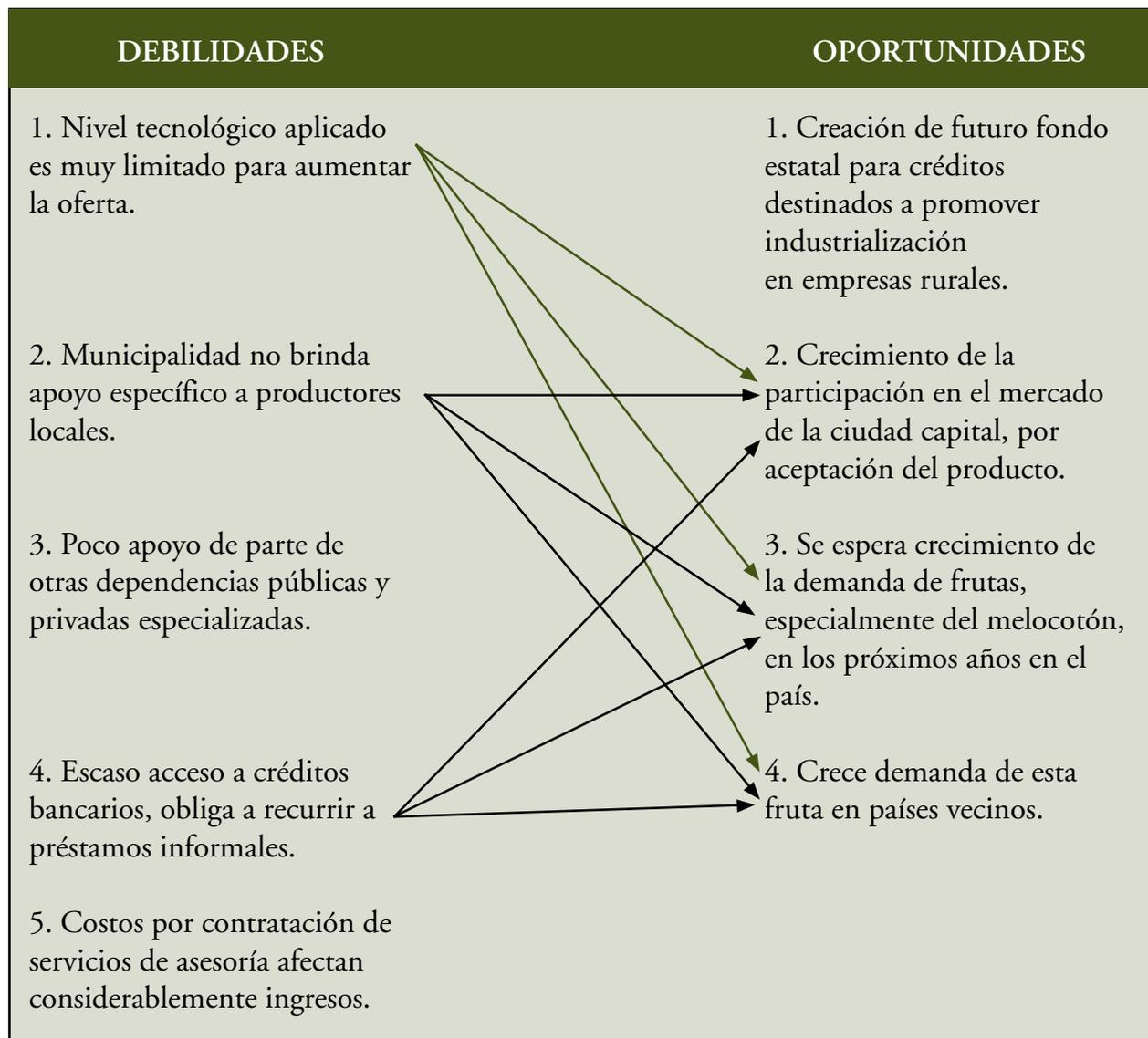
CUADRO N° 19
RELACIONES DE FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS
EN LA MATRIZ FODA

EXTERNO / INTERNO	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	<p style="text-align: center;">RELACIONES F-O</p> <p>Se trata de emplear las fortalezas internas para aprovechar las oportunidades que presenta el ambiente externo.</p>	<p style="text-align: center;">RELACIONES F-A</p> <p>Se trata de emplear las fortalezas para reforzar condiciones internas que permitan contrarrestar los efectos que podría provocar la realización de una amenaza.</p>
DEBILIDADES	<p style="text-align: center;">RELACIONES D-O</p> <p>Se trata de eliminar las debilidades internas que nos impiden aprovechar las oportunidades que ofrece ocasionalmente el ambiente externo.</p>	<p style="text-align: center;">RELACIONES D-A</p> <p>Se trata de eliminar las debilidades para reducir nuestro nivel de vulnerabilidad, en caso de que se materialicen las amenazas.</p>

La matriz FODA nos permite contar con cuatro tipos de relaciones: F-O, F-A, D-O, D-A. De ellas sólo debemos tomar aquéllas que resulten más pertinentes para el tipo de análisis que queremos realizar, que seguramente no requerirá más que dos. Por ejemplo, si la situación de la localidad es buena probablemente el empleo de relaciones F-O y F-A podría ayudar a consolidar su situación; en cambio, si la situación fuera crítica es probable que requiera D-O y D-A. Los equipos deben estar atentos al tipo de relaciones que conviene más a cada realidad.

El resultado de las relaciones establecidas formula un conjunto de asociaciones que sirven de insumo para el razonamiento estratégico posterior. Siguiendo el ejemplo de los productores de melocotón, tenemos el siguiente conjunto de relaciones producidas por un análisis D-O, como se muestra el siguiente gráfico:

ESQUEMA N° 10
RELACIONES D-O



Las relaciones D-O resultantes varían, como es obvio suponer, de acuerdo a los criterios que empleen los propios participantes. Ejemplos de algunas asociaciones podrían ser los siguientes:

Relación	Interpretación
D1-O2	Elevación del nivel tecnológico para aumentar la producción, manteniendo o mejorando la calidad, que nos permita captar una mayor participación en el mercado de la ciudad capital.
D2-O3	Acción municipal en el mejoramiento de la infraestructura productiva contribuirá a elevar el volumen de producción de melocotón, de modo que productores locales puedan responder al crecimiento de la demanda de frutas proyectado en el país.

 La forma más recomendable de aplicación del FODA en el desarrollo local, es siguiendo un procedimiento ascendente, que partiendo del examen de las organizaciones de base o del examen por sectores ascienda hacia dimensiones espaciales que integren a los diferentes actores y sus problemáticas con las dinámicas micro regionales y otras de mayor nivel.



ESTUDIO DE CASOS VISIONES SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

-“Vemos a Cotacachi como un cantón modelo que se caracterice por la participación democrática y activa de los diferentes sectores sociales organizados, cuyo trabajo planificado e inteligente permita sentar las bases para alcanzar el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, consolidando los sentimientos de cotacacheñidad y su identidad de pueblo multiétnico y pluricultural.” (Ecuador).

- “Tinta, provincia histórica con identidad cultural propia, líder en su desarrollo integral (salud, educación), practicando valores humanos y buenas relaciones sociales, con organizaciones sólidas e interrelacionadas, eficientes servicios básicos, con actividades económicas rentables (agricultura, ganadería, artesanía) y de





transformación con tecnología adecuada, una ubicación geográfica y atractivos favorables al turismo y conectada a la red vial más importante del sur.”⁶² (Perú).

- “Acomayo, una provincia con fuerte identidad cultural, cuyo desarrollo basado en la agricultura, la ganadería, el turismo y la pesquería permita elevar la calidad de vida de la población.” (Perú).

Ejemplos de relaciones derivadas de cruces FODA son los siguientes⁶³:

-  Alcanzar un desarrollo local modelo, aprovechando el financiamiento externo proporcionado por las ONGs, mediante la organización y la autogestión, conservando la identidad cultural.
-  Reactivar el sector turístico mediante la producción, aprovechando y conservando la biodiversidad, la producción artesanal, la identidad cultural y el paisaje natural.
-  Fortalecimiento de las organizaciones, en procura de mejorar la tenencia de la tierra; manejo adecuado de recursos naturales, incrementando la productividad; disminución de la pobreza, de la explosión demográfica y la migración.
-  Incrementar la productividad agropecuaria implementando tecnologías apropiadas y el uso racional de los medios de producción, con un manejo adecuado de los recursos naturales.
-  Mejorar el nivel de vida de la población mediante la organización de productores, para incrementar la producción, con la provisión y producción de insumos, a fin de contrarrestar la importación y la escasez de los recursos financieros.

Esto quiere decir que se puede comenzar con las asociaciones de productores, las organizaciones que laboran en la ayuda alimentaria o en la promoción de la salud popular, etc. o con ciertas instancias de organización temáticas, como podrían ser mesas de concertación local en salud, educación, producción, etc.

62 *Plan Estratégico de Desarrollo del Distrito de Tinta*. Cusco: Centro Bartolomé De Las Casas, 1999.

63 Ejemplos proporcionados por los alumnos de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural de la Universidad Central del Ecuador.

De este modo se puede tener una apreciación más exacta de la real situación del desarrollo humano o del desarrollo económico de la localidad y, por consiguiente, ideas más precisas sobre las medidas que pueden tomarse.

5.2 FORMULACIÓN DE LA VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO

Identificados los principales problemas, analizados y precisadas las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la localidad, contamos con todos los insumos necesarios para formular una visión de futuro con los pies en la tierra.

Lejos de lo que se ha popularizado, la visión de futuro no tiene por qué ser una formulación puramente ideal -y poco creíble, en verdad- de una situación que esperamos alcanzar.

Es de esperar que frente a los problemas que aquejan a las distintas localidades, los resultados a obtener sean de transición hacia un nivel mejor. Por eso se requiere construir mensajes realistas, a diferencia de visiones donde aparentemente todo está resuelto al cabo de un lapso relativamente breve para una localidad, digamos unos cinco o diez años.



ESTUDIO DE CASOS VISIONES SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

- Para el nuevo milenio, la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi - UNOCANC es un modelo de gestión del desarrollo local, ejercitando un alto grado de participación democrática de sus bases para resolver problemas de los sistemas de producción familiares, del ecosistema y de los aspectos inherentes a la salud y la educación de la población.

Como parte de la sociedad civil, ejercita mecanismos de concertación y participación activa con los gobiernos locales y demás actores de la sociedad, para responder de mejor manera a la problemática socioeconómica y cultural de la población campesina indígena.” (Ecuador).

- “Para el año 2015 queremos que Saquisilí sea un modelo de cogestión comunitaria donde exista un ejercicio pleno de ciudadanía, que promueva la equidad (de género, etnia y edad) y la participación de todos desde una visión positiva que enfrente el paternalismo. Queremos un Saquisilí saludable y seguro, con servicios básicos de calidad, que fomente su potencial turístico, cuyo desarrollo humano esté basado en la educación de calidad que responda a las necesidades reales del





cantón, respete la diversidad y fortalezca las identidades culturales. Queremos que Saquisilí promueva un desarrollo urbano ordenado y reglamentado para lograr una ciudad limpia, con espacios verdes y servicios básicos de calidad. Todo esto para la promoción de un desarrollo económico sustentable y sostenible que garantice la nutrición y seguridad alimentaria del cantón y le permita posicionarse en la economía regional y nacional”⁶⁴.

Igualmente, debemos considerar que el largo plazo en la planificación del desarrollo local no puede ser muy extenso, porque nadie puede aventurar lo que sucederá en los próximos diez o quince años (tomando en consideración la velocidad con que operan los cambios, pensemos, por ejemplo, en todo lo que provocará en los próximos cinco años la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio). De esta manera, un plan formulado hasta esos límites no tiene muchas posibilidades de acertar. Recordemos que a mayor plazo mayores son los términos de incertidumbre, por lo que consideramos que un lapso de cinco u ocho años resulta bastante aceptable (lo que, por supuesto, no invalida la realización de ciertos ejercicios de prospección de tendencias).

Ahora bien, generar una visión de futuro que sea compartida por gran parte de los actores de una localidad es uno de los logros que se puede conseguir con estas metodologías. La visión de futuro es un enunciado que sirve para representar la realidad que se espera conseguir, y por eso es formulada de modo que convoque a los actores principales para comprometerlos en la tarea de lograr un futuro común, si saben mantenerse unidos en torno a tal ideal.

Sin duda, se trata de un elemento de gran fuerza sinérgica, pues desde muy distintos sectores y muy distintas organizaciones se apunta a conseguir objetivos comunes a todos, promoviéndose acciones conjuntas que permitan ahorrar recursos, dosificar energías mediante la formación de alianzas, así como manejar horizontes temporales oportunos y realistas para mantener o mejorar las competencias de la colectividad local. Sirve, entonces, para integrar a sectores que hasta entonces se encontraban dispersos y aislados.⁶⁵

64 *Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí*. Ecuador: Ilustre Municipalidad de Saquisilí. 1999. p. 43.1
Coanqui, Calixto: «Modelo PREDES: crónica de una esperanza frustrada» en *RURALTER* 16/17. La Paz: 1998.

65 Senge, Peter: *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Ediciones Granica. 1997, p.318.

La construcción de una visión compartida tiene un claro propósito motivador. Invita a reemplazar la anterior visión del mundo que tenía una sociedad, algo que sin lugar a dudas es difícil y que exige desarrollar habilidades metodológicas para lograr el cometido, ya que, como sostiene Chandwick, “un mensaje significativo puede cambiar la imagen (anterior)”⁶⁶ y ese hecho puede ser el principio de una gran renovación.

Obsérvese que de acuerdo a esta metodología la visión de futuro se elabora sólo después de haber examinado la situación de las capacidades internas de las organizaciones y de la sociedad local en su conjunto, así como las posibilidades y dificultades que manifiesta su entorno. Por lo tanto, la visión está lejos de ser sólo un enunciado de buenos deseos, porque se deriva de un análisis detallado de la realidad.

Una vez conseguida la visión, cada organización participante debe aprovechar este momento para actualizar su propia misión organizacional; es decir, establecer una nueva disposición de los medios que la organización establece para conseguir su finalidad o propósito social.

Para elaborar la visión compartida de futuro, necesitamos la presencia de todos los actores posibles, que a través de algunas sesiones de diálogo, en talleres realizados para tal efecto, logran exteriorizar sus propios intereses y necesidades, así como la visión particular del futuro que esperan alcanzar, ascendiendo luego a la construcción de imágenes más comunes y compartidas por todos. Para lograr este propósito puede ser útil:

-  Realizar un conjunto de “lluvia de ideas” que presente las visiones personales, y progresivamente las visiones compartidas. En esta técnica todas las visiones son respetadas y constituyen un insumo para la construcción del ideal conjunto.
-  Tomar en consideración los valores; tales valores fundamentan los lazos que fortalecen al grupo para conseguir sus metas. Una visión presenta un conjunto de valores que también deben ser compartidos por todos los participantes; se trata de valores como la solidaridad, la justicia, la equidad, etc. Observemos que en términos inversos, una proclama de la visión exenta de un conjunto de valores, en realidad sería solamente un discurso lírico, sin mayor fuerza vinculante.
-  Explicitar los propósitos, lo que significa que la población conozca no sólo las metas que se esperan alcanzar sino las razones por las cuales es necesario que eso ocurra. Mejorar la infraestructura o los niveles educativos podría formar parte de las metas, pero no constituye un fin en si mismo. La generación de sociedades sin excluidos ni marginados o la generación de capacidades sostenibles podrían ser parte de los propósitos que debieran explicitarse en la visión.

66 Chandwick: *Op.cit.*, pag.27.

✍ La visión debe constituir un mensaje dirigido a reforzar una acción. “Los participantes insuflan sentido a las palabras y les otorgan valor simbólico, pero las palabras no significan nada por sí mismas. Por eso la prueba de una visión no está en la proclama, sino en el ímpetu que imprime a la organización”.⁶⁷

5.3 DEFINICIÓN DE ESCENARIOS

Un aspecto distintivo de esta metodología de planificación radica en el trabajo con estrategias, que se formulan en el marco de un conjunto de escenarios posibles.

Mediante los escenarios no se intenta predecir lo que sucederá en el futuro, sino más bien exponer un conjunto de posibilidades que pueden ocurrir si proyectamos tendencias o si examinamos la evolución de los acontecimientos.

Se trata de un razonamiento proactivo que “nos vuelve más conscientes de las fuerzas que actúan sobre nosotros en el presente”, aún cuando no se lleguen a concretar. El equipo de Senge recomienda seguir cuatro pasos generales para trabajar con escenarios.⁶⁸

CUADRO N° 20 PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

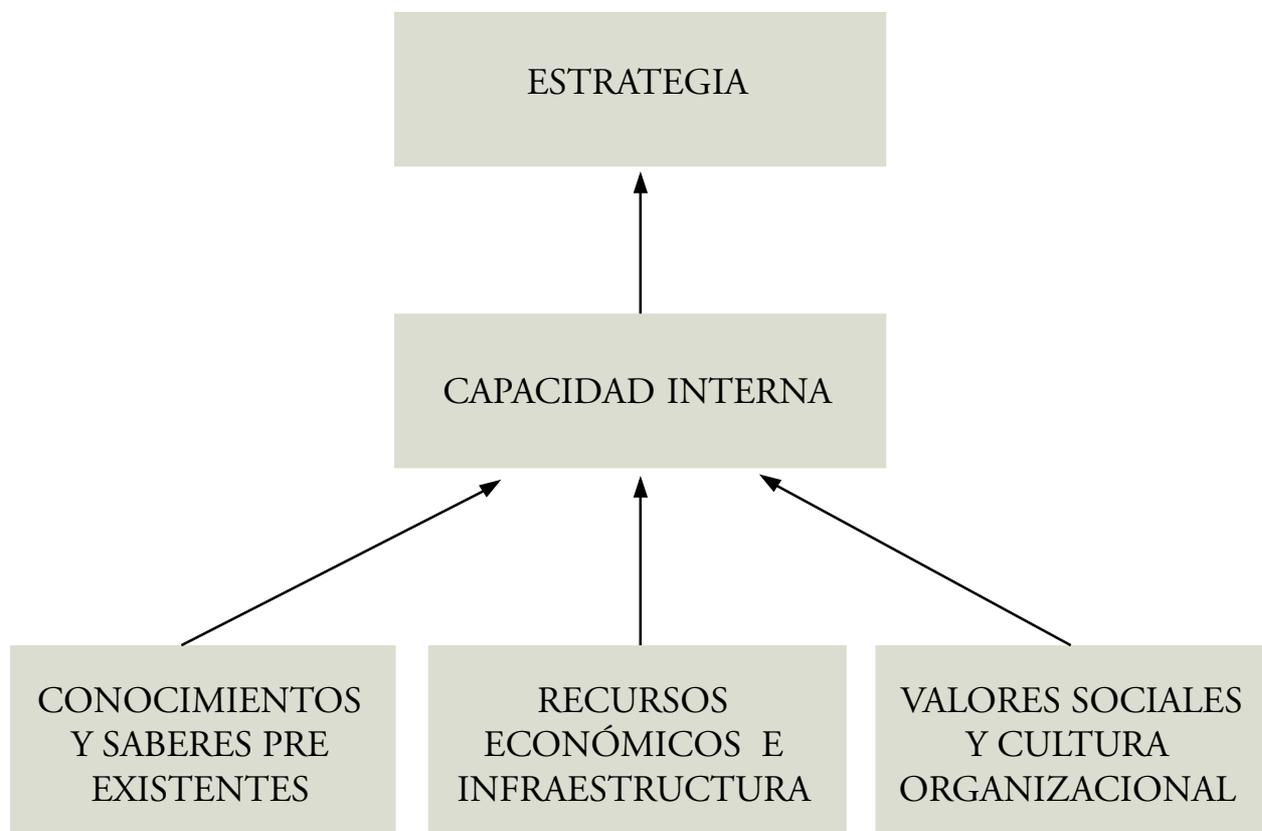
Paso 1	Los escenarios generan aprendizajes sólo cuando responden a problemas auténticos; además, los temas deben ser urgentes, comunes a todo el grupo y estar llenos de incertidumbres.
Paso 2	Se construyen escenarios a partir de dos tipos de fuerzas: las fuerzas pre-determinadas (que son en gran parte previsibles y fijan los límites en donde acontecen los escenarios) y la fuerzas inciertas.
Paso 3	Se requiere desarrollar tramas (o historias) que nos permitan evocar futuros encaminados a trascender nuestras limitaciones actuales.
Paso 4	Finalmente, se trata de construir estrategias encaminadas a implementar los escenarios construidos, sin importar cuál de ellos será el que finalmente se concretará.

67 Smith, Bryan: en *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Ediciones Granica. 1997, p.340.

68 Senge, Peter, et al. *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Ediciones Granica. 1997.

Además, la selección de una estrategia interpela automáticamente el mundo de las capacidades para realizarla. Cuando se trata de elegir entre varias oportunidades, los actores deben echar una mirada a su mundo interior, para saber si tienen la capacidad para llevarla a cabo con éxito. Para examinar su capacidad, es decir “su habilidad, actual y potencial de llevar a cabo, en contra de la oposición circunstancial o la competencia, lo que se ha propuesto realizar”, es necesario que examine sus puntos fuertes así como sus debilidades (actuales y potenciales), ya que se necesita a través de la estrategia “extender o maximizar las fuerzas y disminuir o minimizar las debilidades”. En otras palabras, identificar su punto fuerte principal y su vulnerabilidad crítica.⁶⁹

ESQUEMA N° 11 ELEMENTOS DE LA CAPACIDAD INTERNA LOCAL



Este enfoque, que podría denominarse de oportunidad-capacidad, pone de relieve la importancia de aprovechar las oportunidades que se le presentan a una organización y para ello resulta útil plantear una gama de opciones. Se trata de un ejercicio sucesivo de expansión y restricción de opciones con la finalidad de identificar aquella que presente las mejores posibilidades de éxito para ser convertida en estrategia.

69 Andrews, K.: en Mintzberg & Quinn. *Biblioteca de planeación estratégica*.

La planificación estratégica del desarrollo local, a diferencia de la aplicación empresarial o corporativa, no tiene como propósito mejorar la situación de una sola organización sino proyectar a toda una comunidad de personas, organizaciones e instituciones en torno a una idea de futuro comúnmente aceptada.

Algunos escenarios pueden plantear soluciones óptimas, pero que a la vez resulten poco probables de conseguir; otros, en cambio, podrían plantear soluciones más modestas pero con probabilidades de realización más altas.

Es recomendable prever el diseño de escenarios sólo en los temas que revistan un interés particular o crucial para el desarrollo de una localidad, con el fin de contar con planes de contingencia que acorten el margen de incertidumbre que siempre rodea a una situación esperada (ver esquemas N°15 y 16).

El número de escenarios a formular depende de las variables que se empleen y de la complejidad que ofrezca la realidad local; para ello resulta útil emplear los resultados de las relaciones obtenidas en la fase de análisis de las capacidades locales –análisis FODA-. Con ellos podemos trabajar con un esquema de cuatro escenarios, como los siguientes:⁷⁰

-  El escenario tendencial. Es el que responde a la dinámica existente en la localidad y que configura su imagen más próxima, si no hacemos algo por alterarla.
-  El escenario deseable. Se trata de la imagen óptima. Es útil porque establece un parámetro de medición de resultados y una guía general de orientación.
-  El escenario posible. Es la imagen de transición hacia el estado óptimo. Supone un arduo trabajo de gestión y es el tema de fondo del plan estratégico.

Pero, como hemos dicho, resulta recomendable considerar un escenario adicional para los casos en que nos encontremos con un tema de especial relevancia para el futuro de una colectividad local.

-  Escenario de contingencia. Toma en cuenta aquello que de primera impresión nos resulta poco probable o casi imposible que suceda. Se trata de contar con alternativas de respuesta a un escenario adverso que pueda presentarse respecto a un tema o problemática de gran importancia para el destino de la localidad. Por ejemplo, allí donde existe una clara dependencia de las principales actividades de la localidad respecto a un tipo de producción o un producto específico.

70 Sobre los tres primeros, ver CIEDES, *La aventura de diseñar el propio futuro*. Málaga: 1996.



ESTUDIO DE CASOS

ESCENARIOS APLICADOS EN EL DISTRITO DE VILLA MARÍA DEL TRIUNFO – LIMA⁷¹

ESCENARIO TENDENCIAL

- ✍ VMT será uno de los distritos más pobres y de menor futuro para Lima.
- ✍ Zonificación interna se mantendrá desarticulada de las actividades económicas de la población del distrito.
- ✍ El crecimiento poblacional y el aumento de las demandas por servicios no podrán ser atendidos por la municipalidad distrital.
- ✍ El crecimiento de la violencia juvenil y delincuencia lo convierte en distrito inseguro para la inversión.
- ✍ La desmembración territorial y desarticulación de las diferentes zonas del distrito agudizan problemas de gobernabilidad local.
- ✍ VMT no presenta un rasgo distintivo en la economía limeña, queda al margen de las principales propuestas de desarrollo.

ESCENARIO POSIBLE

- ✍ VMT será una ciudad centralizadora de servicios para el Cono Sur.
- ✍ La municipalidad de VMT desarrolla alta capacidad técnica de planificación en las áreas fundamentales para la gestión interna y en el trabajo de promoción del desarrollo de las diferentes zonas del distrito.
- ✍ Gestión municipal estratégica en todos sus niveles y áreas.
- ✍ Modernas propuestas urbanísticas apoyarán el progreso de nuestra población trabajadora, lo que se verá reflejado en los nuevos planes urbanos y de zonificación.
- ✍ Limpieza y orden vehicular, así como lucha contra la contaminación (especialmente vehicular y de ruidos), serán símbolos del progreso logrado.
- ✍ Amplia infraestructura deportiva usada a plenitud, a través de programas adecuadamente estructurados, permitirá a la población de VMT mayor nivel de creación y mayor acceso a formas de vida saludables.
- ✍ VMT fomentará la creación de obras y servicios dirigidos a atender las necesidades del Cono Sur en su conjunto, lo que permitirá la optimización de los recursos de las municipalidades y mejorará la calidad a favor de los ciudadanos.
- ✍ VMT favorecerá las relaciones y acuerdos con las otras municipalidades del Cono Sur de Lima, encaminadas a buscar el progreso de sus pueblos.



71 Quedena, Enrique: *Municipalidad de Villa María del Triunfo. Plan Estratégico 1999 – 2002*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 2000. pp. 59 –61.

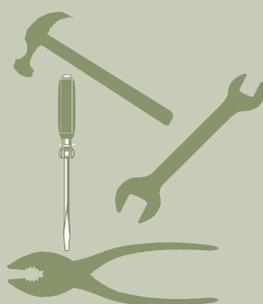


ESCENARIO DESEABLE, DE FUTURO

- ✍ La población de VMT generará recursos suficientes para contribuir adecuadamente al sostenimiento de la municipalidad, a través de sus tributos.
- ✍ La municipalidad trabajará con sistemas modernos de información y gestión municipal, lo cual aumentará sus niveles de eficiencia, lo que redundará en un beneficio directo para la población.
- ✍ Capitales por transferencia del gobierno central y otras contribuciones son canalizados en programas y proyectos de desarrollo preestablecidos.
- ✍ Las seis zonas del distrito: J.C. Mariátegui, El Cercado, Nueva Esperanza, Inca Pachacútec, Tablada de Lurín y José Gálvez logran un adecuado nivel de desarrollo gracias al cuidado de sus sistemas de planificación estratégica por zonas.
- ✍ Villa María del Triunfo cumple un rol central para el Cono Sur en lo que respecta a un conjunto de servicios: recreación deportiva, servicios de restaurantes y esparcimiento familiar, centros educativos altamente competitivos (de todo nivel), instalación de un centro financiero para el Cono Sur, localización de centros culturales, entre otros.

Los escenarios constituyen la base sobre la que se elaboran las estrategias y el marco general en el que se desenvuelven los distintos actores sociales. Podemos distinguir los escenarios para tratar soluciones a problemas específicos de otros destinados a identificar las posibilidades de actuación que pueden tener los actores, como se puede apreciar en la técnica siguiente.

HERRAMIENTAS



VIII. MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE ESCENARIOS RESPECTO A UN PROBLEMA⁷²

Esta matriz permite descomponer un problema en un conjunto de factores comprometidos para darles un tratamiento y luego plantear situaciones de solución alternativas.

72 Ver Chadwick: *Op. cit.* p.106 y 107; también p.268 y 269.

Consideramos un caso donde existe un problema de suministro de agua potable a en comunidad, planteándose tres soluciones:

CUADRO N° 21
ANÁLISIS DE ESCENARIOS PARA ATENDER UN PROBLEMA

 VARIANTES	Escenario 1: Propiedad y explotación por empresa municipal	Escenario 2: Propiedad municipal de la infraestructura y administración concesionada al sector privado	Escenario 3: Privatización; transferencia total al sector privado
 FACTORES A CONSIDERAR			
1. Agua debe llegar a todos los consumidores.	Instalaciones domiciliarias y empleo de pilones públicos. Para sectores pobres se admite servicios temporales mediante camiones cisterna y pozos artesianos, por falta de recursos municipales.	Instalaciones domiciliarias, se admite empleo de pilones públicos, estos últimos a partir de la reinversión de recursos provenientes de la concesión.	Instalaciones domiciliarias y empleo de pilones públicos. Para sectores pobres se admite servicios temporales por camiones cisterna y pozos artesianos, pues recursos económicos necesarios no los provee la empresa de servicios
2. Se requiere inversión para ampliar obras a zonas deficitarias.	Solicitar al gobierno central.	Reinversión de recursos de la concesión.	Corresponde al sector público proveer recursos para sectores pobres.
3. Se requiere adecuados mecanismos de cobranza.	Tarifas reales y tarifas sociales.	Tarifas reales y tarifas sociales.	Tarifas reales.
4. Control de aspectos sanitarios y control responsable del agua, compatibles con el medio ambiente y usos agrícolas e industriales.	Supervisión de organismos públicos especializados.	Supervisión de organismos públicos especializados.	Supervisión de organismos públicos especializados.
5. Costos por servicios se mantienen o bajan; se descarta incrementos arbitrarios.	No se aseguran tarifas bajas.	Se eliminan incrementos arbitrarios.	Responden a reglas del mercado.
6. Proyección social: educación ciudadana.	Educación ciudadana para evitar desperdicios en el uso del agua.	Educación ciudadana a través de campañas municipales. Política de incentivos para el cambio de conductas.	Campañas de educación ciudadana a través de mensajes publicitarios.

La combinación de características y de variantes nos ayuda a perfilar escenarios de una manera sencilla, pero conservando un adecuado rigor.

5.4 RELACIÓN OBJETIVOS ESTRATEGIAS

Hemos dicho que a través de las estrategias, las organizaciones disponen cursos de acción dirigidos al logro de sus finalidades, estableciendo claramente la meta final a alcanzar, los procesos y logros específicos, en el marco de un escenario referencial.

Se trata también de considerar un conjunto de factores claves, sin los cuales resulta imposible implementar una estrategia. Por ejemplo, generar una sincera disposición al cambio en la comunidad, que permita a su vez modificar la concepción de ciertas actividades económicas, alterar el patrón de consumo, reconsiderar el rol de los niños y los jóvenes, etc.

Al formularse la estrategia se precisan tres aspectos:

- ✍ Las áreas de desarrollo humano y crecimiento económico que serán especialmente atendidas.
- ✍ Los factores claves que una colectividad debe conseguir para lograr el resultado final esperado.
- ✍ Una ruta con indicación de las actividades que resultan imprescindibles.

El primer aspecto alude a la necesidad de actuar en las áreas donde se desenvuelven las actividades principales de una localidad. Por ejemplo, puede determinarse que la inversión en educación constituye el punto central de la definición de las políticas sociales, mientras que la reconversión productiva se convierte en una exigencia impostergable frente al cambio en el comportamiento de los mercados de los productores locales.

En cambio, los factores claves configuran un perfil estratégico que es necesario alcanzar. El perfil puede suponer la necesidad de lograr mayores niveles de conciencia social en la comunidad con el fin de adquirir nuevas habilidades para cambiar actitudes, establecer una reorganización o adecuar la cultura organizacional a los nuevos retos y circunstancias que se plantean.

El establecimiento de una ruta o camino crítico con las actividades imprescindibles significa señalar una cadena de actividades encaminadas a lograr un resultado final. Se trata de identificar aquellas actividades y resultados parciales que deben lograrse de todas maneras para alcanzar el éxito.

Estos serían algunos ejemplos de estrategias:⁷³

- ✍ A través de la aplicación de tecnologías apropiadas al entorno, como la incorporación de la materia orgánica, el uso de abonos verdes, cultivos agrosilvopastoriles, producción intensiva de ganado y la diversificación de cultivos, se incrementará la producción para garantizar la seguridad alimentaria y generar excedentes para el mercado micro regional. En ese sentido, se procurará alianzas estratégicas entre las ONGs, los productores interesados y los municipios, para garantizar la entrega oportuna de recursos financieros por parte de los bancos comunales, BNF y cooperativas de ahorro y crédito.
- ✍ Fomento del desarrollo artesanal y turístico capacitando los recursos humanos, mejorando y ampliando la infraestructura existente, promoviendo y facilitando la inversión privada; así como conformando microempresas artesanales, que se involucren en la cadena de producción artesanal de cuero con tecnología apropiada.
- ✍ Se dará preferente atención al capital humano, mediante la capacitación diferenciada, una mayor asignación de recursos económicos del municipio, ONGs y autogestión, para la ampliación de la infraestructura básica, permitiendo así mitigar la pobreza, la migración y los bajos niveles de salud y educación.

Para la elaboración de las estrategias podemos retomar los resultados obtenidos en las relaciones FODA, así como también el estudio de variables de los problemas luego de emplear la técnica de la espina de Ishikawa, así como lo sistematizado en la matriz de restitución del diagnóstico.

Es en el marco de las estrategias donde se definen los objetivos estratégicos. Se trata en este caso de formulaciones muy concretas y bastante precisas, que permiten poner en marcha las estrategias y recoger los indicadores de éxito esperados, esbozados en las etapas previas. En otras palabras, un objetivo estratégico no es abstracto y tampoco un enunciado lírico; por el contrario, representa ya un mandato directo.

Por su carácter concreto e imperativo (es decir que no es abstracto ni declarativo), los objetivos estratégicos dan lugar a la formulación de programas y proyectos que son conocidos también como líneas estratégicas.

Estos objetivos estratégicos se acompañan de indicadores de éxito esperados, los mismos que deben guardar una correspondencia muy estrecha con los indicadores de la situación existente o línea de base, trabajados en fases anteriores, como se muestra en el siguiente cuadro.

73 Ejemplos proporcionados por los alumnos de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural de la Universidad Central del Ecuador.

CUADRO N° 22
RELACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y LÍNEA DE BASE

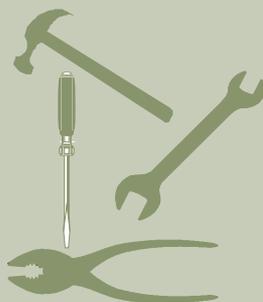
1. Problemas principales de la localidad en su conjunto	2. Indicadores de la situación presente: línea de base	3. Objetivos estratégicos	4. Evaluación periódica de resultados*
<p>Hábitat 1. Déficit de servicios de agua potable y desagüe en el centro del poblado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 45% de la población carece de servicios domiciliarios de agua potable - 60% de la población carece de servicios de desagüe. 	<ul style="list-style-type: none"> - La junta vecinal, en alianza con la oficina de desarrollo urbano de la municipalidad, gestionarán la ejecución de obras de agua potable en la zona, que permita la reducción del déficit a un 25% en 2 años. - Junta vecinal, y oficina de desarrollo urbano de la municipalidad y el proyecto especial de saneamiento ambiental ministerial ejecutarán obras de desagüe orientadas a reducir el déficit de servicios a un 20% en 3 años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección de desarrollo urbano de la municipalidad asumió la elaboración de los anteproyectos de las obras, lo cual contribuyó a disminuir costos en la población. - Se viene ejecutando el proyecto de la troncal de agua potable de la zona. Proyecto clave. - Proyectos de desagüe en fase de negociación. <p>Evaluación: julio del 2003.</p>
2.			
<p>Sistema productivo a. Cultivos de papa y maíz sin mayor valor agregado; pequeños volúmenes de producción y calidad de cultivos poco competitiva.</p>			
<p>b. Problemas de erosión severa en la zona de Quebrada Alta...</p>			

*Explicación con indicación de fecha de la evaluación

Debemos tomar conciencia de la importancia real que tiene cada objetivo estratégico, pues en verdad contribuyen en forma desigual al logro del resultado final; es decir que unos resultan más determinantes que otros y, por lo tanto, exigen mayor atención en el monitoreo y un mayor rigor en la evaluación.

Se trata de un aporte propio de los técnicos de consecuencias importantes para la asignación del personal y de los recursos económicos, así como para cuidar el cumplimiento de resultados. Para identificar las contribuciones se puede emplear la matriz que señalamos a continuación.

HERRAMIENTAS



IX. MATRIZ DE SINERGIAS FODA - ESTRATEGIAS⁷⁴

Esta técnica se emplea con la finalidad de precisar el orden de importancia que tiene cada uno de los objetivos específicos. El procedimiento consiste en establecer relaciones entre los resultados del análisis FODA y cada uno de los objetivos estratégicos que se han definido.

Con cada una de las relaciones seleccionadas en la fase del análisis estratégico –vamos a suponer un conjunto de relaciones Fortalezas/Oportunidades-, establecemos ahora un cruce con los objetivos estratégicos, con el fin de obtener un conjunto de información útil para el proceso de planificación:

- ✍ Sirve para identificar los objetivos estratégicos más importantes. De acuerdo al ejemplo, se trataría con mucha probabilidad del objetivo estratégico 4 (OE4), ya que tiene implicancias con las cinco relaciones F-O.
- ✍ Podemos conocer también el nivel de contribución que brindan las relaciones FODA a la consecución de los objetivos estratégicos; en el ejemplo tenemos que la relación F3-D1 se enlaza con OE2, OE3 y OE4. En cambio, la relación F4-D1 presenta una menor contribución, ya que sólo resulta importante para el OE4.
- ✍ Es claro que el cuadro de sinergias nos puede aportar algunos indicios sobre la importancia desigual que tendrán en la fase de implantación y de planificación operativa los objetivos estratégicos. Es probable, por ejemplo, que el OE4 demande mayores actividades, recursos y control.

74 Quedena, Enrique: *Municipalidad de Villa María del Triunfo. Plan Estratégico 1999-2002*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 2000.

CUADRO N° 23
SINERGIAS ENTRE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y RELACIONES FODA

Relaciones F-O seleccionadas	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5
Relación F1-D2	+	0	-	+	+
Relación F1-D4	0	+	-	+	+
Relación F3-D1	0	+	+	+	0
Relación F4-D1	-	0	0	+	0
Relación F5-D3	-	-	-	+	+

La nomenclatura que se emplea para medir el grado de implicación es la siguiente:

+	Mucha implicación
-	Poca implicación
0	Sin implicación

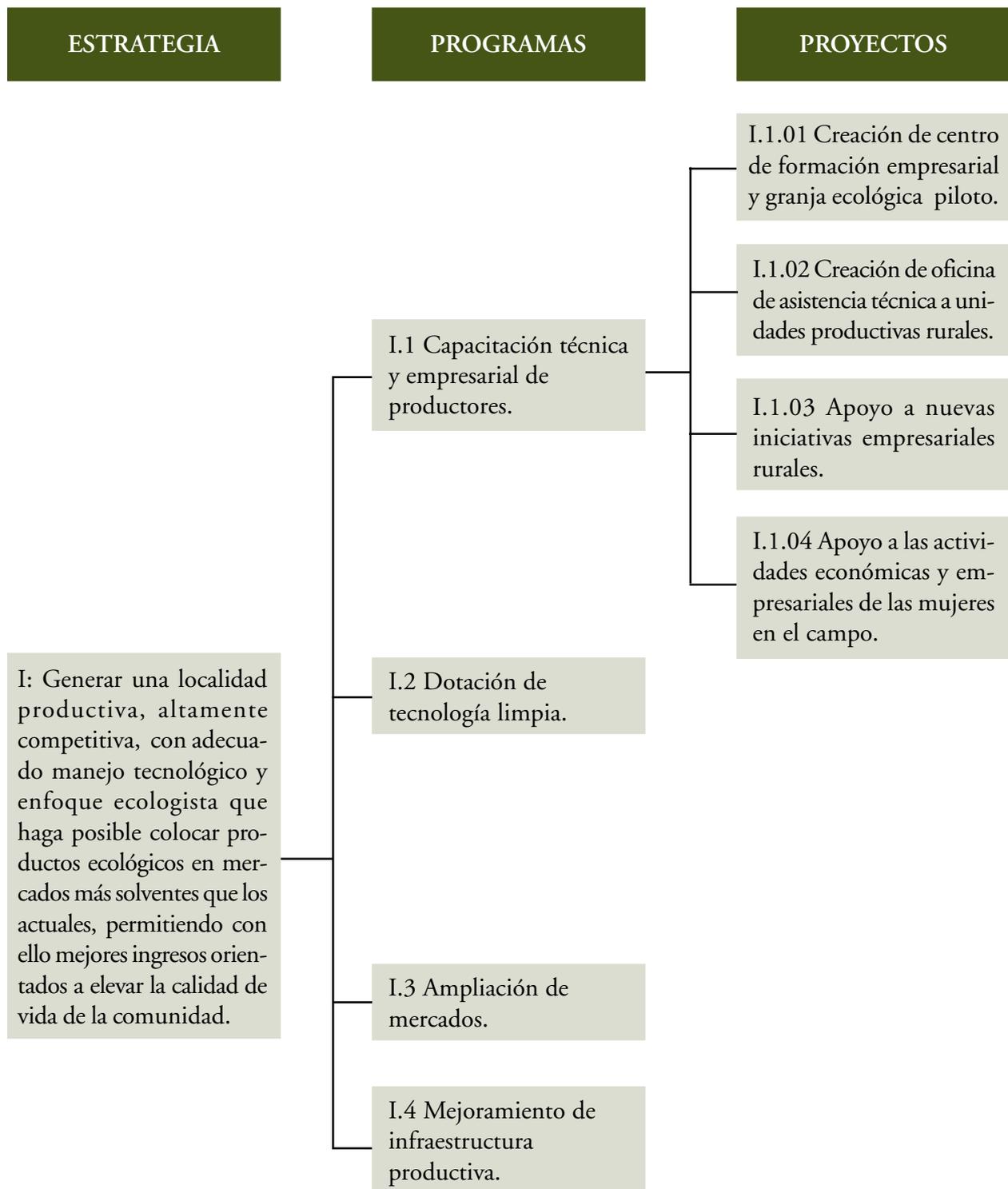
Este es un instrumento muy interesante para la gestión de los objetivos obtenidos. Sin embargo, como todo instrumento, constituye sólo una guía para el trabajo y de ninguna manera una estructura de razonamiento mecánico. Se limita tan sólo a facilitar la labor de análisis. Volviendo al ejemplo y retomando la relación F4-D1, podríamos encontrar que no teniendo mayor implicación para el resto de los objetivos estratégicos sea, en cambio, la más importante para el OE4, requiriendo costos y cuidados superiores a los inicialmente previstos.

La matriz de sinergias es, entonces, una guía de trabajo para los técnicos y facilitadores del proceso de planificación, así como para el equipo promotor.

5.5 PROGRAMAS Y PROYECTOS

La concreción final de las propuestas se lleva a cabo mediante la generación de perfiles de programas y proyectos. De esta manera se genera una estructura similar a la que indicamos a continuación.

ESQUEMA N° 12
PROGRAMAS Y PROYECTOS DERIVADOS DE LAS ESTRATEGIAS



Sobre la base de los programas y proyectos, se puede tener un estimado de los recursos requeridos para la implantación de las estrategias, así como la posibilidad de establecer un orden de prioridades para atenderlos

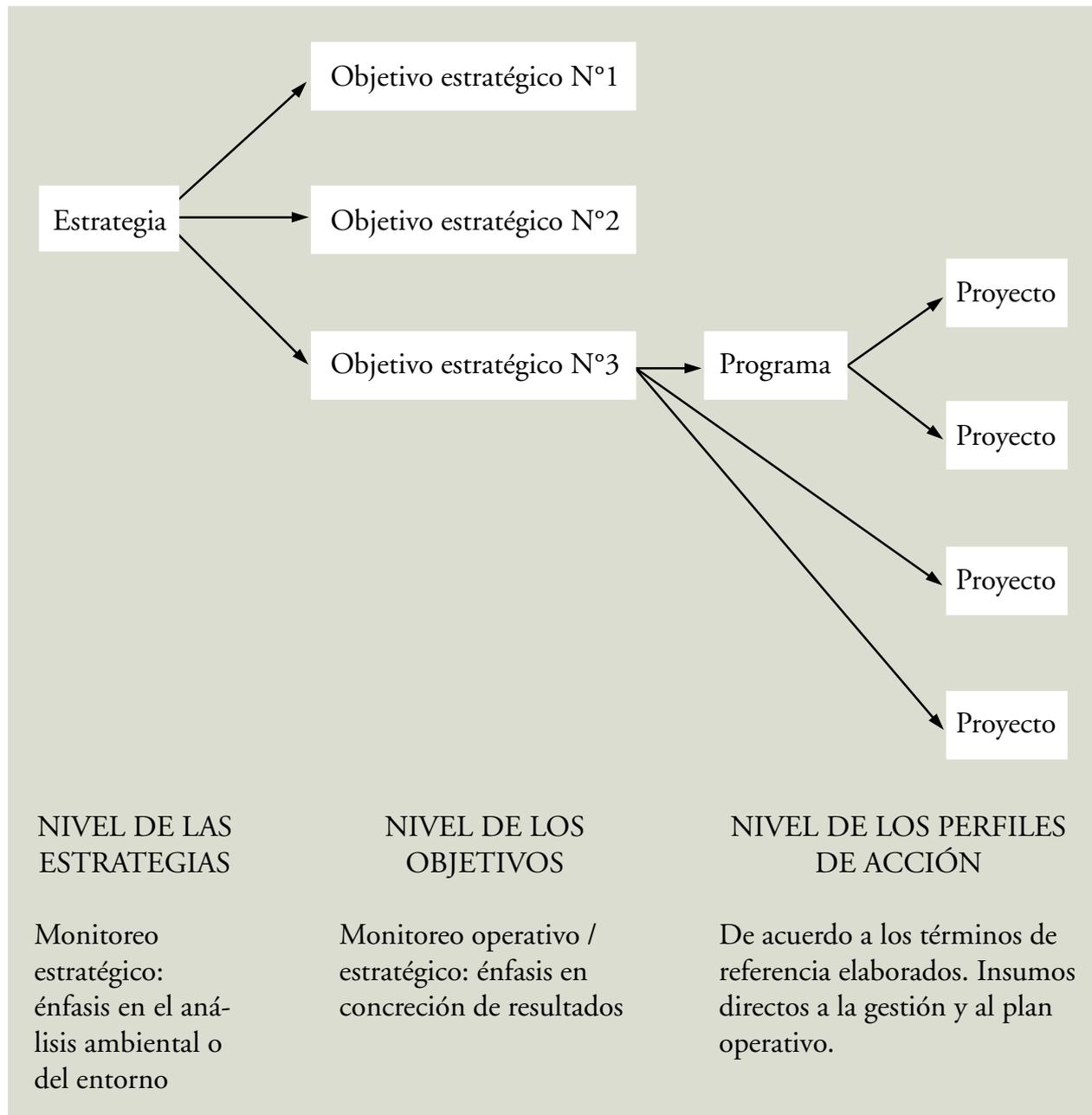
Finalmente, los proyectos pueden perfilarse con la información suficiente para facilitar la adopción de decisiones respecto a su importancia y la forma de llevarlas a la práctica, como se muestra en la ficha de trabajo que se indica a continuación.

ESQUEMA N° 13
FICHA SÍNTESIS DEL PERFIL DE PROYECTO⁷⁵

Código y nombre del proyecto			
I.1.04 CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES DE LAS MUJERES EN EL CAMPO.			
DESCRIPCIÓN			
Lograr la elevación de los conocimientos técnicos y de gestión entre las mujeres que integran organizaciones de comercio menor (en mercados y ferias dominicales), en el municipio de San Carlos Dorado, con el fin de mejorar sus ingresos familiares mediante estrategias de entrada y posicionamiento en los mercados locales y micro regionales.			
ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS			
<ol style="list-style-type: none"> 1) Asociación informal de mujeres comerciantes de carnes. 2) Grupo de mujeres artesanas en tejidos y pieles. 3) Asociación de comerciantes de mercados municipales. 			
OTROS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DE APOYO			
<ol style="list-style-type: none"> 1) Municipalidad, oficina de promoción económica y oficina de promoción de la mujer. 2) ONG Minka Ayni. 			
PLAZO PREVISTO DE EJECUCIÓN	COSTO APROXIMADO	ORDEN DE IMPORTANCIA	EMPLEO CONSERVADO O CREADO GRACIAS AL PROYECTO
2 años	US \$ 35,000	1	205 empleos conservados y 30 generados.
FUENTES DE FINANCIAMIENTO			
<p>Posible: Municipalidad y ONG, 65% cobertura. Probable: Cooperación internacional, 35% cobertura.</p>			

⁷⁵ Basado en CIEDES, *La aventura de diseñar el propio destino*. Málaga.

ESQUEMA N°14
SISTEMA SIMPLE DE GESTIÓN ESTRATÉGICA
DEL DESARROLLO LOCAL



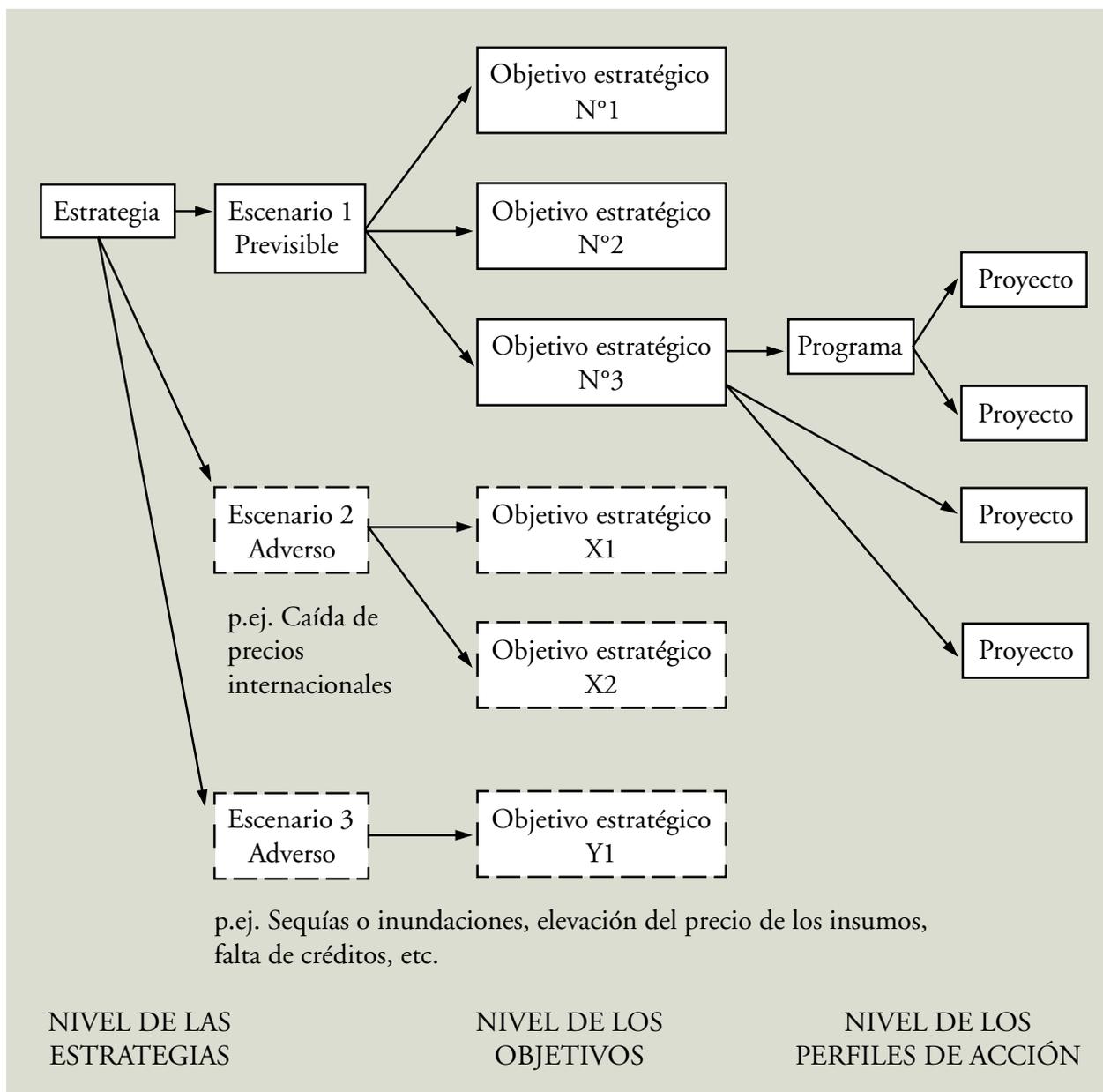
Una vez completada la fase de elaboración de los perfiles de programas y proyectos, se cuenta entonces con el sistema de gestión del plan estratégico para el desarrollo local, compuesto por las estrategias, seguido de los subsistemas de objetivos y de ejecución.

Como se mencionó anteriormente, este esquema se puede completar con la incorporación de escenarios, especialmente para el caso de los productos más importantes que ofrece un sistema local, de modo que podamos evitar actuar en un ambiente de incerti-

dumbres. Se pueden trabajar, por ejemplo, escenarios adversos que resultan útiles para facilitar nuestra intervención ante tal eventualidad.

Los escenarios adversos se deben construir tomando en consideración aquellos factores que en nuestra opinión resultan difíciles de materializar –razón por la cual lo más seguro es que no los hayamos considerado antes-, e incluso factores que podrían resultar casi improbables. Recordemos que con ocasión de ciertos eventos impensados, como la presencia de una epidemia, se dejan de comprar muchos productos orgánicos, como ocurrió con la venta del pescado a propósito de la epidemia del cólera, especialmente en el Perú.

ESQUEMA N° 15
SISTEMA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO LOCAL
CONSIDERANDO ESCENARIOS ADVERSOS



6. QUINTA FASE: IMPLANTACIÓN DEL PLAN

6.1 PASO 15: REESTRUCTURACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ACTORES

6.2 PASO 16: EJECUCIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

6.3 PASO 17: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1 REESTRUCTURACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ACTORES

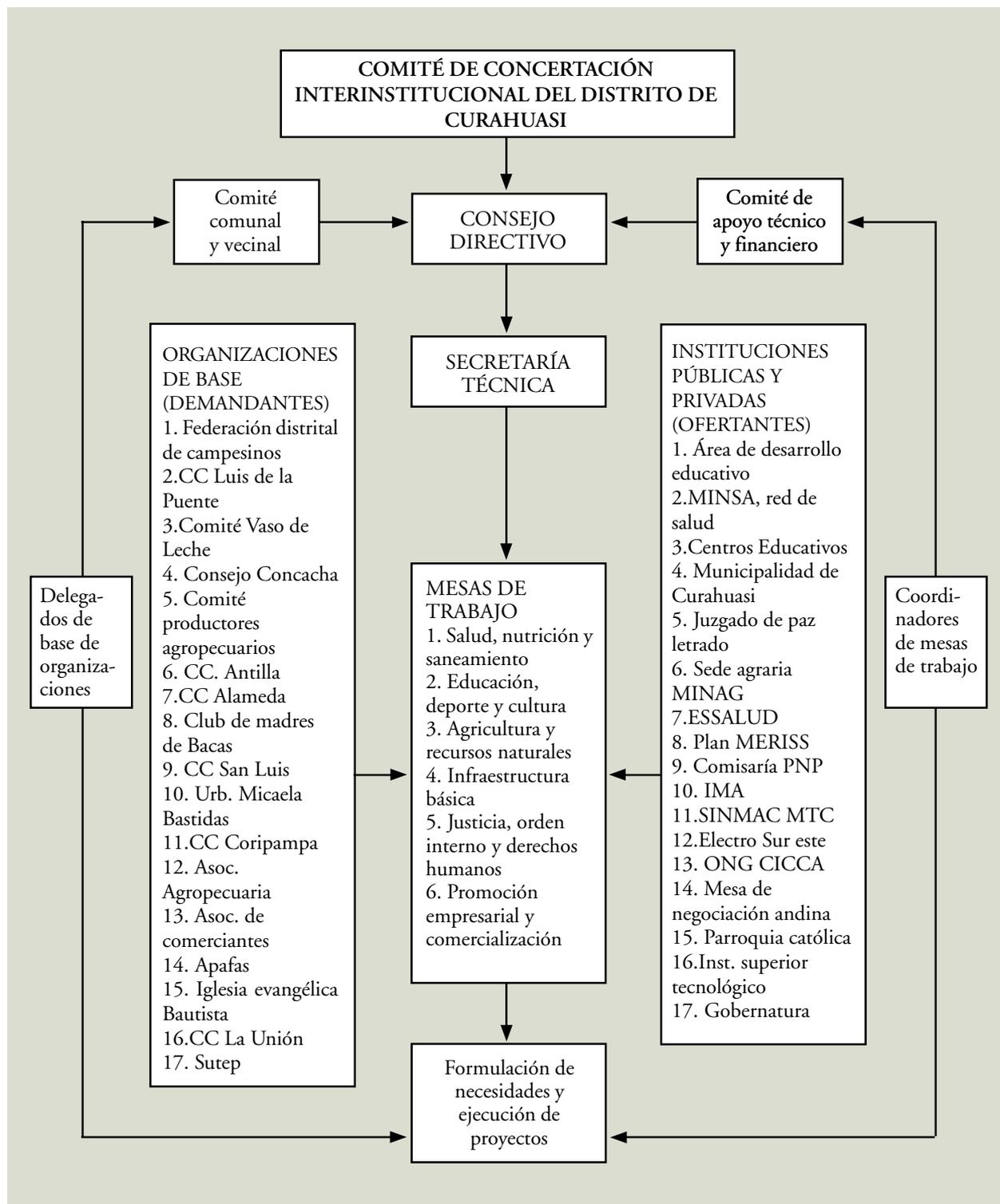
Es de esperar que el proceso de planificación así como sus resultados finales influyan directamente sobre los propósitos y planes de acción que tienen los actores participantes, debido a la formulación de sus respectivas visiones, la precisión de sus estrategias y tácticas, la reasignación de nuevos recursos, el replanteamiento de plazos, o incluso al inicio de procesos de reingeniería, como sucede con algunas municipalidades.

Esto quiere decir que los actores se ven estimulados por la filosofía que imprime el proceso y al final se encuentran también comprometidos con sus resultados. En esta fase se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

-  El proceso de planificación requiere un órgano de conducción bien definido y representativo de los actores participantes, complementado por un conjunto de instancias con poder delegado que contribuyan a conducir aspectos sectoriales. Por ejemplo, contar con la conducción de un comité de desarrollo para toda la localidad, apoyado por un conjunto de mesas de concertación temática o de comités de gestión territoriales. Se muestra un ejemplo de ello en el esquema N° 17.
-  Se requiere acompañar el proceso con acciones de difusión entre la población en general y de capacitación permanente a los participantes, de acuerdo a los requerimientos que demanda cada etapa del planeamiento participativo. Algunas organizaciones sociales requerirán de un apoyo especial que les permita mantener el ritmo establecido en el planeamiento participativo. Probablemente será necesario capacitar a un grupo de dirigentes en torno a temas específicos o ilustrar sobre la naturaleza de los problemas en discusión a todos los integrantes de una organización.
-  Generalmente se requiere la reestructuración de los gobiernos locales, para que puedan respaldar los compromisos con nuevas formas de organización -que permitan, por ejemplo, trabajar con proyectos y programas- y de dirección del personal. En muchos lugares, si el gobierno local no logra modificar sus patrones de funcionamiento ni su cultura organizacional, es posible que esté muy lejos de poder honrar los nuevos compromisos sociales adquiridos.

-  La implantación requiere que el compromiso de los actores se vea reflejado en su accionar cotidiano; se requiere para ello realizar un conjunto de cambios que deben ser inmediatos y explícitos. Es muy posible que los nuevos compromisos exijan nuevas prácticas y que éstas, a su vez, requieran nuevas formas de organización interna.
-  Por lo general, las principales instituciones y organizaciones necesitarán elaborar un plan de acción que reordene su accionar incorporando los nuevos compromisos. En la medida que se trata de una forma de materializar los resultados del planeamiento, el equipo promotor podría colaborar con esta tarea.
-  El equipo promotor se encarga de realizar los enlaces entre los distintos niveles de trabajo generados y les provee de información a través de reportes, para facilitar el monitoreo.
-  Finalmente se requerirá de un comportamiento democrático de los actores, que pueda reflejarse en la disposición para aceptar los debates, asumir la posibilidad de quedar en minoría frente a algún tema, elegir internamente a delegados mediante procesos democráticos y controlar la transparencia de la gestión, tanto de sus propias organizaciones como de las otras que participan.

Esquema N° 16
ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO EN CURAHUASI



6.2 EJECUCIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

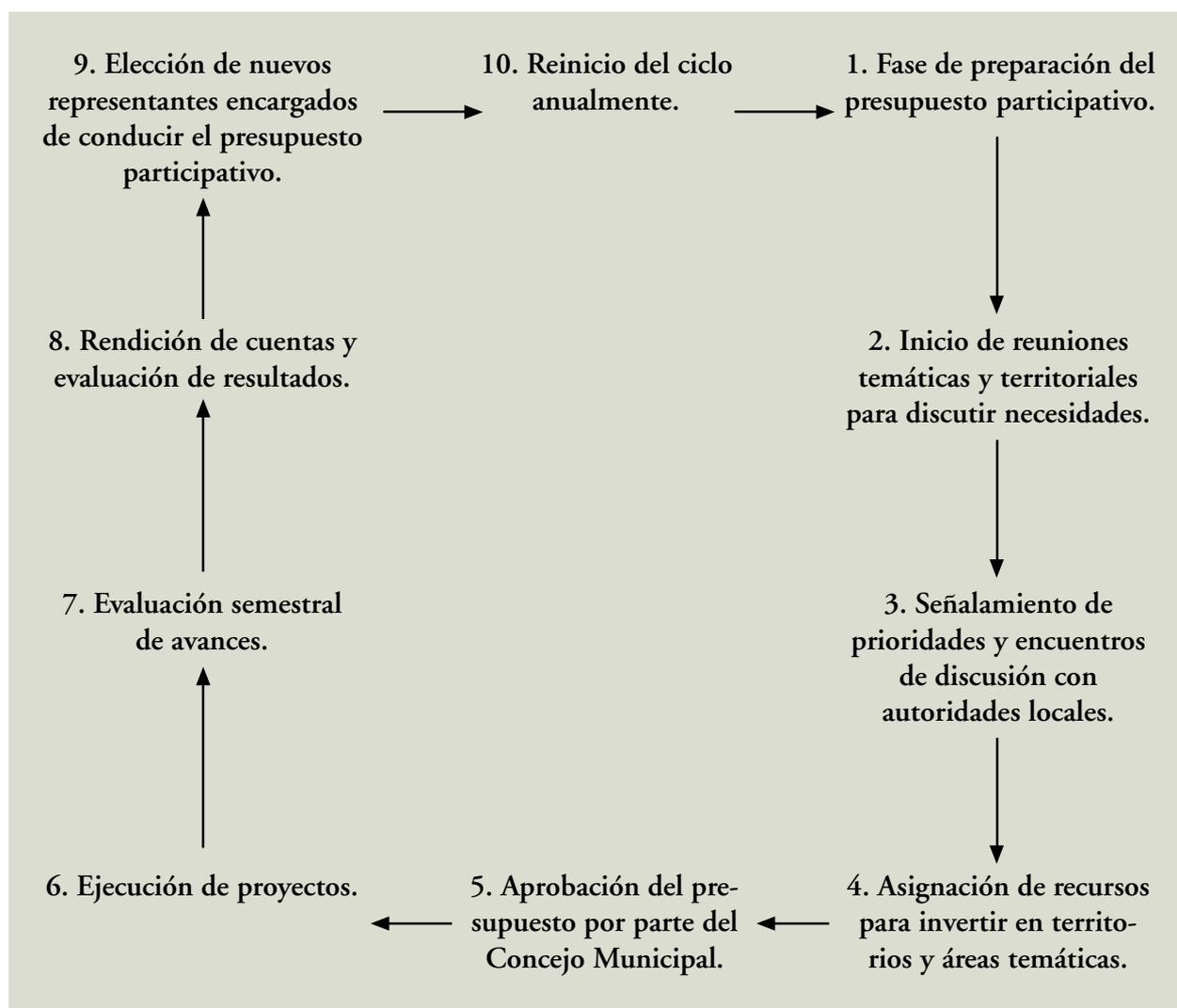
Una forma de materializar los acuerdos de la planificación participativa es mediante la asignación de recursos municipales para la ejecución de las acciones acordadas social-

mente. Para estos efectos, los presupuestos participativos resultan excelentes instrumentos de trabajo.

Esta forma de gestionar los presupuestos pone en evidencia la necesidad de dotar de mayores atribuciones y recursos a las municipalidades, así como de respetar su autonomía; pero evidencia también la necesidad de contar con una sociedad bien organizada y articulada para facilitar la cogestión.

El presupuesto participativo describe un ciclo anual que gruesamente se puede simplificar en las siguientes fases:⁷⁶

ESQUEMA N° 17 ESQUEMA GENERAL PARA APLICAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



76 El presupuesto participativo fue creado en Porto Alegre, Brasil. El detalle de esta experiencia en Boaventura de Sousa Santos: "Presupuestación participativa: hacia la democracia redistributiva" en *RURALTER* 16/17, La Paz: CICDA. 1998.

- 1) *Fase de preparación de acciones.* Se trata de un pequeño programa de acciones elaborado por los representantes de las organizaciones sociales elegidos previamente para participar en la conducción del presupuesto participativo, junto con los representantes asignados por el gobierno municipal. Acompaña a este grupo de trabajo el equipo promotor del proceso de planificación.
- 2) *Inicio de reuniones temáticas y territoriales para discutir necesidades.* Deben determinarse los mecanismos destinados a realizar la convocatoria general a la población para participar en esta fase de exposición y selección de acciones. Las demandas de la población son recogidas e integradas con los lineamientos del plan de desarrollo aprobado.
- 3) *Señalamiento de prioridades y encuentros de discusión con autoridades locales.* La discusión se hace atendiendo a los criterios objetivos definidos previamente para asignar prioridades. Estos criterios consideran aspectos como los siguientes: (a) falta de servicios o infraestructuras urbanas, (b) porcentaje de población en situación de pobreza o estado de necesidad, (c) población total de los territorios y (d) las prioridades asignadas a los sectores de inversión.
- 4) *Asignación de recursos para invertir en territorios y áreas temáticas.* Se trata de la etapa en la que se toman las decisiones finales dirigidas a distribuir los recursos, atendiendo las prioridades establecidas y los recursos disponibles.
- 5) *Aprobación del presupuesto por parte del Concejo Municipal.* Se trata de establecer una confrontación entre la propuesta elaborada concertadamente entre los actores y los puntos de vista de los gobernantes locales, los mismos que estudian la pertinencia jurídica de las propuestas y el orden presupuestal.
- 6) *Ejecución de proyectos.* En esta etapa el aparato técnico municipal así como las organizaciones de apoyo se comprometen a generar los expedientes técnicos que sustenten las propuestas y viabilicen su ejecución.
- 7) *Evaluación semestral de avances.* Etapa que permite corregir los problemas generados durante la primera fase de la ejecución y mantener la transparencia de la gestión, al contrastar el nivel de avance con el consumo de recursos.
- 8) *Rendición de cuentas y evaluación de resultados.* Momento de presentación del balance y estados financieros que sustentan la utilización de los recursos económicos; es también la oportunidad para evaluar los resultados.
- 9) *Elección de nuevos representantes encargados de conducir el proceso del presupuesto participativo.* Concluido el ciclo, es propicio el momento para renovar los cargos dirigenciales.

10) *Reinicio del ciclo anualmente.* Al emplear recursos de los gobiernos locales, el ciclo del presupuesto participativo requiere comenzar cada año en una fecha determinada.



ESTUDIO DE CASOS EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO DESARROLLO DE LAS POTENCIALIDADES CIUDADANAS⁷⁷

El presupuesto participativo se realiza en la perspectiva de otorgar a la ciudadanía atribuciones para intervenir en la discusión y decisión sobre aspectos centrales que configuran su realidad local. Esto es posible, por un lado, gracias a la existencia de una voluntad política que busca devolver al pueblo su capacidad de decisión sobre los asuntos públicos de su localidad y, por otro lado, al empleo de formas de planificación que no dudan de la capacidad y responsabilidad de la comunidad para decidir y administrar los asuntos públicos.

No obstante, ciertos sectores esgrimen como argumentos para oponerse a las prácticas participativas la falta de conocimiento técnico en las poblaciones, la persecución de intereses privados y hasta ocultos, la posibilidad de que se privilegie la reivindicación frente a la propuesta, así como el riesgo de desborde que pueden provocar las demandas populares. Temores ante los cuales conviene hacer ciertas precisiones.

En primer lugar, oponer el conocimiento técnico al saber popular ha sido un error planteado desde hace mucho tiempo y que en estos momentos viene siendo ampliamente superado. Por un lado, los distintos conocimientos se complementan; se trata de acercamientos desde distintas perspectivas pero que tienen más de un punto en común o, en su defecto, datos interesantes que sirven para replantear posiciones de una y otra parte. Esto ha sido particularmente útil en el medio rural donde prácticas y conocimientos tradicionales que habían resistido a las tecnologías modernas vienen ahora siendo revalorados, dentro de una perspectiva de desarrollo ecológico y sustentable. Sabemos de la enorme importancia que tienen para nuestro país la realización de estudios científicos y de lo necesario que resultan las propuestas técnicas bien fundamentadas, pero se trata también de valorar el saber que posee la población en determinadas materias, así como de promover su ilustración respecto a temas que no son de su dominio pero que sí son de su interés. Por lo tanto, son susceptibles de ser discutidas. Debemos considerar además situaciones que, siendo importantes, por lo general no son tomadas en cuenta en la realización de los estudios técnicos. Se trata de los sentimientos, percepciones y cosmovisiones de los propios pobladores respecto a su



77 Quedena, Enrique: *Decidiendo las inversiones con todos. Gestión de Presupuestos Participativos.* Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 2001.



ambiente y al propio hábitat. La práctica nos muestra muchos ejemplos de fracasos de propuestas, no por falta de consistencia técnica sino simplemente porque afectan el sentir y las creencias de las poblaciones y provocan su resistencia.

Las prácticas participativas, al permitir la generación de espacios para el diálogo y el debate, favorecen la creación de contextos para la comunicación entre autoridades y ciudadanos, así como entre éstos y los técnicos que tienen, por supuesto, mucho que aportar a la producción de conocimientos y de alternativas, junto con los demás. No hay que olvidar que esta capacidad dialógica entre actores es construida únicamente gracias a procesos participativos desarrollados en el ámbito local y, por tanto, constituye un mecanismo digno de la mejor valoración.

Sobre lo que podría ser la persecución de intereses privados u ocultos, el presupuesto participativo tiene entre sus fortalezas más notables la cualidad de explicitar los intereses de cada uno de los actores y transparentarlos en mesas o foros públicos; en otras palabras, permite exponer públicamente los intereses propios de los diferentes sectores. Por otro lado, actores normalmente ignorados en las decisiones tienen mediante estos procesos la oportunidad de un interesante protagonismo; tenemos así la incorporación en la escena pública de las mujeres, los jóvenes, los productores, entre tantos otros que, como portadores de sus propios y legítimos intereses, enriquecen la agenda del desarrollo local con nuevos temas y problemáticas.

Estos procesos han demostrado —en el Perú y en todo el mundo— que actúan como una escuela para la práctica democrática que contribuye a madurar condiciones para el despertar de las potencialidades humanas en el desarrollo de los derechos cívicos, políticos y culturales, además del económico, y que actúan como un antídoto comprobado frente a las prácticas clientelares y la corrupción, que son justamente resultado de intereses escondidos.

Finalmente, respecto a la posibilidad de que el PP privilegie la reivindicación frente a la propuesta y el riesgo de desborde que pueden provocar las demandas populares, el asunto es mucho más sencillo. Si el presupuesto participativo se dejara llevar por las reivindicaciones llegaría rápidamente a su límite, ya que por un lado las municipalidades no disponen de los recursos suficientes para satisfacer las demandas planteadas por los vecinos y, por otro lado, el impacto sería muy limitado, generando con seguridad amplio descontento en la población. Se puede asegurar, en cambio, que la autoridad que desea manejarse con reglas clientelares atenderá ciertas reivindicaciones y recusará los mecanismos participativos para invisibilizar sus transacciones, refugiándose de esta manera en las prácticas tradicionales.

En cuanto al riesgo de desborde ciudadano debido al empleo de estas prácticas, no sólo no existen casos de esta naturaleza sino que, por el contrario, debido a que el proceso precisa el respeto de los derechos, intereses y puntos de vista de los demás, los actores requieren dotarse de un conjunto de nuevas reglas de juego que regulen el proceso, procesen las diferencias y garanticen los compromisos.



ESTUDIO DE CASOS PRESUPUESTO LOCAL: DE LAS PROTESTAS A LAS PROPUESTAS⁷⁸

“Si conocer fue un proceso pedagógico y didáctico importante, el sentarse a discutir y priorizar demandas lo es mucho más. La acción de las instituciones ‘*nos había acostumbrado*’ a que toda solicitud de obras o acciones en beneficio de la comunidad o unidad vecinal dependía (obviamente, además de la voluntad institucional) de la capacidad y el nivel de movilización de los dirigentes, quienes destinaban su tiempo y esfuerzo a negociar proyectos, incluso viajando hasta la capital de departamento. Si se conseguía la obra (escuela, agua potable, electrificación o riego, porque se apostaba a todo lo que se pudiera) era gracias a ello. Si las comunidades vecinas accedían o no a estos beneficios, no interesaba ni afectaba a la comunidad.

En cambio, ahora se pide que se priorice cinco o diez obras; esto implica que no se apuesta a todo sino que debemos reflexionar en conjunto. La riqueza de este proceso es inconmensurable, no sólo por ser un aspecto cualitativo sino por la magnitud de la discusión: ‘*hablar entre nosotros de lo que necesitamos para nuestro desarrollo*’. Pero aún esto, con toda la importancia y trascendencia que tiene, no era suficiente: hay que concertar con comunidades y/o unidades vecinales, qué acciones se van a priorizar y, por tanto, cuáles se postergan en el Plan Anual Operativo (PAO).

En términos generales, estamos hablando de un ‘manejo controlado del conflicto’: conflicto porque se enfrentan intereses divergentes –si no contrapuestos- (¿cuál es la mayor necesidad de la comunidad? Y, ¿cuál de todas las necesidades de la Sección se atenderá en el año?), pero en forma controlada, pues es necesario concertar. Un interesante ejemplo se dio en el Municipio de Pucaráni, en La Paz: ‘*el año pasado definimos que la gran mayoría del presupuesto municipal iría para el mejoramiento del pueblo, considerando que con el autódromo nos convertiríamos en ciudad deportiva, pero con el compromiso de que este año el 65% de la inversión irá a las comunidades*’.

6.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Cómo es de esperar, al final del planeamiento estratégico para el desarrollo local tenemos que llevar a cabo acciones de evaluación. Aquí se busca, por un lado, medir los resultados obtenidos; es decir, si el proceso echado a andar ha cumplido su cometido y si se empiezan a dar los primeros resultados. En otras palabras, si todo se encuentra bien encaminado.

78 Soriano, Rodolfo: «Claroscuros en la planificación municipal. Una agenda». En *RURALTERN*°16/17. La Paz: 1998.

Pero, por otro lado, interesa examinar bastante bien la naturaleza de los procesos puestos en marcha: ¿de qué manera se están afectando las situaciones sociales, culturales, económicas y políticas?, ¿cómo han elevado las capacidades de gestión entre las organizaciones sociales?, ¿de qué manera se está estableciendo una democracia redistributiva o se está estableciendo condiciones para una mayor equidad?, etc. En suma, se busca evaluar la profundidad de los cambios que se están impulsando. Pero no se trata sólo de una fase filosófica, sino que está íntimamente vinculada a la acción: interesa comprender el carácter real del proceso generado, el mismo que puede ser bastante diferente del carácter deseado inicialmente.

Esta fase –como todo el proceso– apela nuevamente a la participación de los actores. Se trata de que, conjuntamente, se examinen los primeros resultados y se plantee todo tipo de sugerencias; se espera, por tanto, que los resultados de la evaluación permitan:

-  Insistir en los procesos que han alcanzado éxito, no sólo en los resultados obtenidos sino también por otros efectos sinérgicos colaterales, como la elevación de los conocimientos, el desarrollo de habilidades, el mejoramiento de las relaciones de cooperación, el fortalecimiento de los lazos de solidaridad, la elevación de la confianza en la sociedad, etc.
-  Corregir el curso de un proceso, cambiando el escenario, precisando las metas, estableciendo nuevas condiciones o actores, variando las actividades, estableciendo nuevos pactos o alianzas estratégica, etc.
-  Descartar procesos con escasos resultados o con costos excesivos frente a los resultados obtenidos, formulando alternativas a lo inicialmente propuesto desde el plan. Se trata de generar conciencia respecto a la importancia de conservar recursos, incrementar los rendimientos, reducir los plazos de ejecución y optimizar los resultados.
-  Establecer políticas de estímulos a los actores que han logrado una participación activa o constructiva, igualmente a los que logran sus metas; resaltar los casos en que los resultados se deben a la interacción o a alianzas entre actores. De la misma manera, acordar correctivos sociales y sanciones morales frente a los incumplimientos.

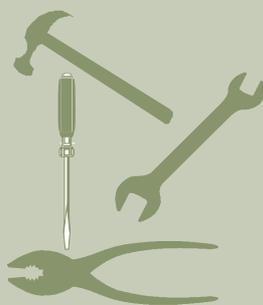
Existen varios métodos para promover una evaluación participativa:

-  Se puede nombrar una comisión encargada de elaborar un primer informe y luego socializar los resultados. En tal caso, las organizaciones participantes designan delegados para que realicen este trabajo; lo mismo pueden hacer las instituciones de apoyo.
-  Se puede realizar un proceso ascendente desde las bases, mediante talleres de evaluación, mostrando sus resultados en niveles superiores de encuentro, generalmen-

te en asambleas. Se trata de un procedimiento complejo pero que resulta a todas luces muy adecuado, pues permite un examen de la conducta de todos los participantes, reconociendo todos ellos los aspectos en los cuales se puede mejorar.

- ✍ Permitir la realización de evaluaciones externas, donde participan evaluadores ajenos a la localidad y a la experiencia misma. Esto hace posible introducir nuevas formas de ver el proceso e incorpora nuevos elementos para enriquecer la experiencia. Pueden ser una o varias las personas que componen una misión de evaluación y pueden proceder de alguna organización de cooperación internacional, una ONG nacional u organismos estatales.

HERRAMIENTAS



X. INSTRUMENTOS PARA EVALUACIONES PARTICIPATIVAS

Presentamos dos instrumentos para facilitar la realización de evaluaciones participativas. Primero tenemos una matriz que facilita la evaluación de resultados a nivel sectorial; se trata de una posibilidad de trabajo para organizaciones gremiales, territoriales y mesas temáticas. A continuación tenemos un cuadro de preguntas claves, que ha sido elaborado con el propósito explícito de evaluar avances en el establecimiento de la equidad de género a nivel local, desde los planeamientos participativos.

CUADRO N° 24
MATRIZ GUÍA PARA LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE RESULTADOS
DE UN PROCESO DE PLANEAMIENTO SECTORIAL

	ACTORES DIRECTOS			ACTORES PROMOTORES		ALTERNATIVAS PROPUESTAS:
	Asociación de pequeños empresarios	Organización de vendedoras de mercados	Dirección municipal de desarrollo económico local	Representantes de ONGs	Representantes de programa del Ministerio de Comercio	
Nivel de participación cumplido.						
Opinión sobre acuerdos obtenidos.						
Opinión sobre los primeros resultados logrados.						
Opinión sobre resultados obtenidos pero no planificados.						

CUADRO N° 25

EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN LA EQUIDAD DE GÉNERO

PREGUNTA CLAVE	ASPECTOS A ANALIZAR
FASE DE CREACIÓN DEL AMBIENTE PROPICIO	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué consistió la participación de la mujer en la fase inicial (preparatoria) del proceso de planificación? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Examinar sus roles o funciones. 2) Participación en la toma de decisiones. 3) Cargos ocupados.
FASE DE ELABORACIÓN DEL PLAN	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cambios ha provocado el proceso de planificación respecto al papel público local que desempeñan las mujeres de la localidad? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tienen mayor participación en las discusiones públicas. 2) Forman parte de los grupos que toman decisiones. 3) Mujeres han coordinado grupos de trabajo. 4) Mujeres han tomado cargos de dirección de instancias de trabajo: comités, mesas de trabajo, comisiones, etc. 5) Mujeres han intervenido en la discusión y toma de decisiones en temas no considerados por los demás como “propios de ellas”.
FASE DE IMPLANTACIÓN⁷⁹	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cambios han inducido a nivel del trabajo de la mujer, su posición en la familia y en la comunidad, las acciones de implantación del plan estratégico de desarrollo local? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Liberación de tiempo, energía y oportunidades para dedicarse a otras actividades: cuidado de niños y niñas, educación personal, generación de ingresos u cualquier otra actividad que desee. 2) Reducción de la carga de trabajo. 3) Aumento de la calidad de vida personal, familiar, fortalecimiento de su situación debido a su participación en la toma de decisiones, mayor acceso y control sobre los medios de producción, servicios privados y estatales. 4) Incremento de la seguridad personal y perfeccionamiento de capacidades. 5) Mayor participación de las mujeres en la gestión formal de las actividades de los proyectos u otras actividades de la comunidad. 6) Surgimiento o fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, grupos, cooperativas u otro tipo de asociaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Pueden observarse algunos de los siguientes impactos negativos en la situación de las mujeres? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incremento de la carga de trabajo. 2) Deterioro de la salud personal. 3) Descuido de niños y niñas. 4) Restricción de oportunidades. 5) Incremento del aislamiento social. 6) Ningún o escaso acceso a los ingresos, productos o beneficios. 7) Disminución de su autoridad tradicional. 8) Exclusión de los beneficios en los grupos de mayores ingresos.

79 Adaptado de EMAKUNDE, Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Dirección de Cooperación al Desarrollo, Vitoria – Gastéis: 1988. *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo.*



ESTUDIO DE CASOS BALANCE GENERAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR BOLIVIANA⁸⁰

La LPP boliviana es, sin duda, la más avanzada de la región y la que ha generado el más importante proceso de cambios en un período relativamente breve. No obstante, coincidimos con los autores de la presente nota, en que es sobre la base de las autoevaluaciones críticas (y no meramente justificativas) que se puede avanzar aún más en esta enorme tarea. Por ello presentamos el siguiente texto que habla sobre las condiciones en las que se establecen los términos de la implantación.

“Si bien es cierto que, gracias a la LPP, los recursos financieros a disposición de los gobiernos municipales (GMs) son significativamente mayores (entre 1995 y 1996, para 151 municipios solamente, pasaron de 237 millones de dólares a 457 millones), también es cierto que desde un punto de vista dinámico, la situación de los municipios rurales no deja de preocupar. Frente a los desafíos futuros que tienen que enfrentar para poder promocionar su desarrollo, los GMs tienen, a la vez, pocas opciones, capacidades propias y hasta predisposiciones para incrementar sus recursos propios.

Otra preocupación proviene de la contradicción detectada entre, por una parte, este incremento de los recursos a administrar por los GMs y, de otra parte, la debilidad estructural de las administraciones municipales para hacerlo bien. Allí todos están pecando, desde los más grandes hasta los más pequeños municipios, tanto para la programación, como para la ejecución y la rendición de cuentas.

En relación con el tema de la rendición de cuentas, que de una cierta manera, resume toda la capacidad administrativa de los GMs, lo inquietante es la poca aplicación genuina de las disposiciones correspondientes de la Ley SAFCO, así como el hecho de que los mismos actores que deberían por ley brindar apoyo a los GMs en la materia, tienen, ellos mismos, serias debilidades administrativas y técnicas en este mismo aspecto (prefecturas y Consejos de Vigilancia). También en este caso preocupa, en particular, la situación de los municipios rurales.

La ejecución de los proyectos municipales encuentra dificultades específicas en el área rural, cuando se tienen que aplicar estrictamente los procedimientos administrativos de los fondos de inversión.



80 Porcel, A. y Thévoz, L. “Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal”, en *Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. 1998, p. 112 – 115.



Con la LPP, una nueva dinámica apareció en el escenario, que sería importante tomar en cuenta para consolidar la capacidad de ejecución de los GMs, adecuando y desarrollando para el contexto rural procedimientos rigurosos de administración municipal de proyectos.

Pero, sin duda, tratándose de la programación y ejecución anual del gasto municipal, el tema de mayor preocupación se refiere a su dimensión sectorial. En efecto, si bien el grado de ejecución es bajo y gira alrededor del 50%, encontramos variaciones muy significativas en el porcentaje de ejecución entre sectores y entre municipios. Es así que solamente los municipios urbanos tienen una capacidad relativamente uniforme de ejecución, que les permite ejecutar en la misma medida sus proyectos en los diferentes sectores.

Nada de esto pasa en el área rural, donde se encuentran grandes variaciones sectoriales. Volveremos sobre el tema.

Pero el punto común es que los GMs aparecen como ‘malos alumnos’, si no consideramos las causas de esta situación. Sin negar la parte de responsabilidad que tienen los municipios en la materia, también hay que señalar ciertos factores externos que escapan a la voluntad municipal y que empujan a los GMs al error, atraso y equivocaciones.

En cuanto a la realidad rural, podemos afirmar que el actual sistema de cofinanciamiento no permite satisfacer las demandas sociales, identificadas participativamente a nivel municipal. Lo que se describe a continuación pone de manifiesto los siguientes elementos: ...”

“1) Ni la oferta de los municipios con PDM (Plan de desarrollo municipal), ni la de los otros municipios, se acerca a la estructura de la demanda social identificada en los municipios del PDCR (Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales). La similitud de esta situación llama la atención, puesto que los municipios con PDM, que se benefician de un apoyo institucional, deberían tener una mayor capacidad propia de ejecución.

Primero, los municipios del PDCR tienen una vinculación con fuentes nacionales de financiamiento (FIS, FDC, PROSABAR, ...) que los beneficia ‘más de lo necesario’ en los sectores de salud y educación, pero que les perjudica enormemente en otros sectores, (micro riego, por ejemplo) por el incumplimiento de las fuentes nacionales de cofinanciamiento. Y segundo, los otros municipios, aprovechando su autonomía, desarrollaron una mayor capacidad de negociación propia con otras fuentes de cofinanciamiento, en particular en sectores como el saneamiento básico, los recursos hídricos y los proyectos multisectoriales.





2) El peso de los fondos de inversión se puede deducir del peso relativo de los diferentes sectores, a nivel de la ejecución: donde hay cofinanciamiento nacional hay oferta municipal, aún si la demanda social es menor. E, inversamente, donde no hay cofinanciamiento nacional, pero sí demanda social, entonces no hay oferta municipal. No existe más clara evidencia de la necesidad de reestructurar, en función de la demanda social, la oferta sectorial de apoyo financiero nacional y prefectural a los GMs.

3) Esta última observación es particularmente evidente en los 'sectores productivos', donde existe una brecha enorme entre la demanda y la oferta concreta de todos los GMs rurales, con o sin PDMs.

(...) La comparación entre el desempeño en la programación y ejecución sectorial de los municipios que se benefician del apoyo del PDCR con otros municipios, con características similares pero más librados a sí mismos, permite hacer una constatación y plantear una pregunta importante.

La mejor ejecución presupuestaría de los municipios del PDCR tiene justamente que ver con el apoyo del cual se beneficiaron por parte del programa, tanto en lo meramente técnico (elaboración de proyecto) como en lo social (presión social para la realización) e institucional (gestión del financiamiento de los proyectos).

La duda proviene del análisis de la ejecución de ciertos sectores (saneamiento básico, recursos hídricos) que contradicen esta constatación y levantan la pregunta de la sostenibilidad de la capacidad administrativa de programación y ejecución de los municipios.

En el caso del PDCR, ¿es la administración municipal la que tiene una mejor capacidad de ejecución? ¿O será, más bien, la administración del PDCR la que la tiene? En este último caso, ¿qué pasará, luego del PDCR, con la capacidad de la administración municipal de sus proyectos? Los otros municipios, que quedan librados a sí mismos, ¿no están en una situación en que desarrollan su propia capacidad de administración y negociación?, ¡justamente porque tienen que hacerlo solos!

Lo justo es reconocer que estas preguntas son válidas para casi todos los proyectos de fortalecimiento institucional –y no solamente para el PDCR–, especialmente para aquellos que no aplican el principio de subsidiaridad y de primacía de la demanda municipal sobre la oferta de apoyo institucional. Motivo adicional para ocuparse seriamente del tema.

Finalmente, lo que se puede concluir generalmente del análisis de la programación y ejecución presupuestaria del gasto municipal, es que nos encontramos todavía frente a una pregunta sin respuesta: a pesar de todo, existen más iniciativas en el ámbito municipal, pero ¿serán también mejores? Lo que está en juego, detrás de la





respuesta, es la capacidad efectiva del Estado de implementar políticas que requieran de la participación calificada de actores en los tres niveles administrativos: municipal, departamental y nacional.

Y la respuesta a la pregunta depende, a la vez, del fortalecimiento sostenible de la capacidad municipal de administración de sus recursos y de la revisión del sistema de cofinanciamiento a favor del desarrollo de la autonomía municipal. Estos factores aparecen particularmente críticos para los municipios del área rural del país”.

PAUTAS PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS O CICLOS DE CAPACITACIÓN



OBJETIVO PEDAGÓGICO

Una capacitación que trate sobre los requisitos necesarios para realizar una planificación estratégica participativa del desarrollo local deberá responder, como es obvio suponer, a las características de la realidad en la cual se piensa trabajar; al grado de educación predominante, al idioma, a las principales actividades económicas, así como al grado de consolidación de sus organizaciones sociales, a la cohesión interna, al grado de cooperación y solidaridad existente, al manejo de un proyecto colectivo, entre otros tantos temas involucrados.

Por ello resulta imposible e innecesario intentar formular un programa de formación que pretenda aplicarse a cualquier ambiente. En este acápite trataremos simplemente de formular algunas recomendaciones que permitan una mejor realización de las sesiones, tomando en consideración las partes que intervienen y las situaciones en las que se realiza.

El objetivo pedagógico consiste, entonces, en contribuir a la realización de ciclos de formación en planeamiento estratégico participativo, ofreciendo recomendaciones prácticas para la realización de las sesiones.

1. EL MÓDULO COMO MATERIAL DE TRABAJO EN LAS SESIONES DE CAPACITACIÓN



El módulo consta de tres grandes secciones o unidades. La Unidad 1 trata sobre la relación entre descentralización y desarrollo local; se presentan los aspectos conceptuales y se comparan los casos de los tres países andinos del centro: Bolivia, Ecuador y Perú.

Se trata de una información que ayuda a emplear luego de mejor manera los términos, especialmente en los lugares donde los discursos políticos causan confusión entre la población y los líderes locales, y aún entre los funcionarios locales. Esta parte puede trabajarse construyendo árboles conceptuales sobre el tema con los participantes, para luego compararlos con los resultados de una lectura del texto.

De la misma manera, los casos señalados en el texto pueden ser presentados por los propios participantes para animar una discusión; si tomamos el tema del desarrollo económico local para ilustrar la idea, tenemos que una persona puede hacer una mención de la experiencia japonesa y otro de la italiana en lo que a promoción de las PYMES se refiere (o pueden leerlo en voz alta, ya que son textos muy breves). Luego el facilitador puede simplemente preguntar sobre las políticas que se emplean en el país para provocar los mismos efectos; después de algunas intervenciones se puede bajar hasta el nivel local, preguntando qué puede hacer el gobierno cantonal o municipal para apoyar a las pequeñas y microempresas, tomando en consideración los temas tratados.

Consideramos necesario destinar un tiempo adecuado para responder a las preguntas formuladas en la Herramienta I: Guías de reflexión sobre la descentralización y el desarrollo local, que tiene tres partes:

-  Preguntas para orientar la reflexión y discusión sobre la importancia de la descentralización.
-  Preguntas para orientar la reflexión y discusión sobre el desarrollo local.
-  Preguntas para orientar la reflexión y discusión sobre el desarrollo económico local.

Otra alternativa de trabajo puede consistir en organizar tres grupos de trabajo con los participantes y entregarles una colección de preguntas, para que planteen sus respuestas luego en el plenario. Allí, luego de la lectura de cada pregunta, se podría escuchar las respuestas y solicitar algunas intervenciones adicionales entre los participantes de los otros grupos.

En la Unidad 2 se trabaja, en cambio, el tema de los objetivos y la base metodológica del planeamiento estratégico participativo, destinado principalmente a los equipos encargados de llevar adelante el proceso de planeamiento, que como hemos dicho está integrado por animadores locales y autoridades locales. También está destinado a los asesores técnicos y promotores del desarrollo. En ese sentido, se trata más bien de una sección de trabajo y consulta de grupos pequeños encargados de organizar y dirigir el planeamiento. Sin embargo, las notas conceptuales, así como los esquemas y tablas de trabajo deben ser recogidos para insertarlos en el programa de formación.

La Unidad 3 presenta en detalle el proceso de planificación participativa y constituye propiamente la parte medular del programa de formación. Aquí encontramos cinco fases, que integradas a los temas anteriores nos pueden servir para estructurar el ciclo de formación:

SESIONES	TEMAS A TRATAR
1. Planteamiento general de la planificación estratégica participativa local y la ejecución de la primera fase.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo local en el marco de la descentralización política. -Precisiones metodológicas. -Presentación del proceso general de planificación. -Primera fase: la creación del ambiente propicio para la planificación. -Evaluación de los primeros pasos dados hasta el momento.
2. Importancia de la comunicación y el diálogo social	<ul style="list-style-type: none"> -Segunda fase: procesos de comunicación y diálogo social. -Información sobre la propuesta. -Evaluación de aplicación de la primera fase.
3. El diagnóstico.	<ul style="list-style-type: none"> -Tercera fase: el diagnóstico de la realidad local. -Diagnóstico externo. -Autodiagnóstico. -Restitución. -Evaluación de aplicación de la segunda fase.
4. El plan estratégico.	<ul style="list-style-type: none"> -Cuarta fase: elaboración del plan estratégico participativo. -Plan basado en las capacidades locales. -Evaluación de la aplicación de la tercera fase.
5. Implementación del plan.	<ul style="list-style-type: none"> -Quinta fase: implantación del plan. -Cambio organizacional en los actores. -Los presupuestos participativos. -Evaluación de la experiencia. -Evaluación de aplicación de la cuarta fase.

2. EL CARÁCTER PROCESAL DE LA CAPACITACIÓN

El tipo de capacitación que estamos tratando es aquella que acompaña el inicio de un proceso de planificación o que refuerza uno ya en marcha. Siendo así, nos importa poner de relieve especialmente algunos aspectos que definen su carácter:

- ✍ Se trata de capacitar solamente a quienes se encuentran comprometidos con la iniciativa de planificación o a quienes ya lo vienen impulsando, lo que dicho en otras palabras significa que no se capacita a quienes solamente se encuentran interesados en el tema. Esto es así porque se trata de aportar a un proceso concreto recursos que permitan un mejor rendimiento de los participantes.
- ✍ La capacitación no es un ejercicio vertical, de traslado de información y conocimiento de una parte hacia otra; por el contrario, debe servirnos para recuperar las visiones y los conocimientos locales, para construir las herramientas que finalmente emplearemos, para ensayar el tratamiento de puntos críticos, como puede ser asumir la discusión de temas vitales para la comunidad.
- ✍ La sesión de formación debe llevarse a cabo con mucha proximidad a las fechas de realización de las actividades de planificación. La idea es que lo trabajado en las prácticas debe estar fresco en las mentes de los participantes.
- ✍ En muchos casos es recomendable considerar, dentro de la programación, la realización de pequeñas exploraciones o realizar un reconocimiento de situaciones sobre el terreno, en trabajo de campo, con la finalidad de lograr una mejor apreciación de los hechos, tomar conciencia sobre situaciones que anteriormente pasaban desapercibidas, formarse alguna opinión al entrevistar a las personas, etc.
- ✍ Puesto que intervienen actores muy diversos en la planificación, es probable que la sesión amerite integrar los grupos de trabajo a partir de criterios objetivos, tales como el idioma principal por el que se comunican las personas, el grado de instrucción, la familiaridad con los temas y términos empleados, etc. Será entonces de mucha utilidad realizar un diagnóstico de los participantes en el que podamos identificar estas situaciones, además de consultar con mayor detalle sus necesidades de formación.
- ✍ Las sesiones deben retroalimentar el proceso. En cada una de ellas se puede evaluar las fases realizadas, no sólo con el fin de superar las debilidades que pueda presentar el proceso de planeamiento, sino también de ajustar el programa de formación mismo.

3. ASPECTOS DIDÁCTICOS PRINCIPALES

Recordar que cada unidad de trabajo tiene objetivos propios:

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS UNIDAD 1

-  Distinguir los conceptos de descentralización, desconcentración y desarrollo local.
-  Comparar situaciones en los tres países, identificando los aspectos positivos y negativos que se han generado en su puesta en práctica, así como extraer conclusiones comunes o generales, de importancia para su trabajo de promoción social.
-  Formular propuestas de integración de los enfoques de descentralización y de desarrollo local, en sus ámbitos de trabajo.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS UNIDAD 2

-  Conocer los propósitos y orientaciones metodológicas de la propuesta de planificación participativa y estratégica.
-  Distinguir los aportes conceptuales y metodológicos de la planificación estratégica participativa.
-  Conocer el esquema general de trabajo y aplicar instrumentos complementarios a los señalados en la Unidad 3, destinados a mejorar la labor de control del marco conceptual por parte de los coordinadores y facilitadores del proceso.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS UNIDAD 3

-  Elaborar un sistema metodológico apropiado para facilitar la planificación estratégica integral, donde los actores tengan garantizados niveles adecuados de participación y cogestión.
-  Incorporar criterios de desarrollo humano y sustentable en la propuesta participativa: participación comunitaria, desarrollo ecológico, crecimiento económico, perspectiva de género y ampliación de opciones personales.
-  Aplicar y adaptar instrumentos para facilitar el planeamiento estratégico participativo.

En este trabajo se puede encontrar descripciones de casos, herramientas y técnicas específicas para el tipo de tema que se examina en cada oportunidad. Además, se puede seguir el orden propuesto por el libro, utilizando los ejemplos descritos en cada sección a modo de insumos para generar nueva reflexión. Si se opta por esto, sugerimos lo siguiente:

-  Los participantes, luego de leer los casos y ejemplos en grupos de trabajo, pueden recuperar sus experiencias y socializarlas después en las plenarios.
-  Al emplear los instrumentos propuestos, cada grupo puede proponer y aplicar las modificaciones que crea conveniente efectuar.
-  En algunos casos existe más de un recurso disponible; los grupos pueden aplicar diferentes instrumentos y luego comparar los resultados obtenidos. Recordar que las adaptaciones pueden emplearse posteriormente, en el momento de realizar la experiencia de planificación.
-  La modalidad de formación más adecuada para este tipo de tema es el curso-taller. El objetivo en cada fase de formación es lograr la comprensión del objetivo específico perseguido, pero sobre todo adelantar la práctica de los instrumentos que se emplearán en el trabajo directo con la población. Se trata, de esta manera, de familiarizarse con su uso.
-  El tiempo de cada ciclo puede ser de cuatro o cinco días, con ocho horas de trabajo efectivo cada día. La modalidad taller insume gran cantidad de tiempo por las prácticas y exposiciones en plenarios, pero difícilmente se podrá realizar este trabajo en un tiempo menor.
-  Si existieran recursos económicos y un poco más de tiempo disponible, se pueden emplear también técnicas más avanzadas como la realización de pequeñas prácticas de investigación-acción, estudios de mejores prácticas y entrevistas de exploración en la población.
-  Como en toda jornada de capacitación tipo taller, el número de participantes no deberá exceder de 25 personas, considerando una presencia proporcional de varones y mujeres, jóvenes y adultos, así como por composición social. Esto tiene por finalidad poder contar con visiones distintas, experiencias diversas, necesidades concretas y soluciones diferentes para cada caso, entre otros aspectos.

4. ÁMBITOS DE APLICACIÓN

En determinados casos se justifica tomar en consideración muy especialmente los factores físicos y culturales para la realización del trabajo:

- ✍* Considerando las enormes diferencias que existen entre las realidades urbanas y rurales en muchas localidades de Bolivia, Ecuador y el Perú, en ciertas situaciones convendrá trabajar talleres previos y específicos para pobladores urbanos y rurales por separado, para luego integrarlos en sesiones en mejores condiciones.
- ✍* En otras ocasiones, la cultura o el idioma puede establecer los márgenes dentro de los cuales es posible realizar estas sesiones.
- ✍* Obsérvense las problemáticas especiales que se viven en ciertos territorios, que pueden impedir integrar a los actores sociales en un primer momento. Es recomendable establecer una estrategia de convergencia de intereses bajo otras modalidades de trabajo, como puede ser la realización de foros o conversatorios previos, la exposición de las distintas posiciones por separado, etc. Se trata de situaciones que encontramos en las localidades afectadas por las actividades mineras, por procesos de urbanización, entre otras.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES Y SU COMPROMISO

Como ya hemos señalado, estos ciclos de formación no tienen un carácter abierto, pues están destinados a mejorar habilidades entre quienes están participando en la iniciativa de promover la planificación participativa y entre quienes se encuentran motivados para ello. En ese sentido:

- ✍* Es sumamente importante trabajar con actores directamente comprometidos, pues por su interés son capaces de apreciar aspectos y detalles que podrían pasar desapercibidos entre aquéllos que no conocen las particularidades de estas experiencias.
- ✍* En la medida que la didáctica respete la experiencia de campo que tienen los participantes, aparecerá como una ventaja el hecho de que los temas no sean manejados sólo como aspectos teóricos. En las particularidades, en las dificultades prácticas, en las conductas arraigadas y costumbres existe información de la que difícilmente puede dar cuenta una aproximación teórica.

6. EL ORDENAMIENTO DE LOS TEMAS

Se requiere que el grupo de capacitación en su conjunto identifique los temas que son más relevantes o de mayor cuidado a tratar en cada tramo, y concentre en ellos el mayor tiempo.

Para ordenar el desarrollo de las sesiones, se puede seguir esta conocida matriz:

SESIÓN DE CAPACITACIÓN 3. Día 22 de junio					
TIEMPO	TEMA A TRATAR	OBJETIVO PEDAGÓGICO	INSTRUMENTOS/ TÉCNICAS	MATERIALES A UTILIZAR	OBSERVACIONES
8: 30 AM – 11: 00 AM	Consultas ciudadanas.	Conocer el procedimiento de la consulta ciudadana, su utilidad y diferenciarla de otros mecanismos afines.	Estudio de casos, resolución mediante grupos de trabajo, plenarias.	Papelógrafos y tarjetas. Tres mesas para trabajos de grupo.	En la localidad se piensa utilizar este recurso para aprobar el plan de desarrollo.

7. EL INFORME DE EVALUACIÓN

-  Los participantes deben evaluar la capacitación, haciéndonos notar las deficiencias y los aspectos difíciles de comprender, pues ello servirá para evitar problemas en los momentos de la aplicación. De esta manera el ciclo de capacitación puede ser ajustado a tiempo.
-  Se requiere contar con un sistema de evaluación que permita identificar los temas que han sido comprendidos y los otros que resultan de difícil tratamiento. Así mismo, identificar las destrezas de los participantes para captar las situaciones y realizar las adaptaciones que más se ajusten a la realidad específica en la que se va a

trabajar, así como la forma en que se adquieren, desarrollan o comparten destrezas por parte de los participantes.

-  Comparar el perfil de comportamientos y conocimientos esperados con los realmente alcanzados. Incidir sobre el carácter retroalimentador que tiene la evaluación dentro del ciclo completo de capacitación, considerando aquello que debe mejorarse en cada tramo. Para lograr mejores resultados se requiere contar con una evaluación de entrada por participante.

-  Al final de cada ciclo de capacitación debemos elaborar un informe de capacitación, en el que se señale el rendimiento alcanzado por cada una de las personas. Esta evaluación es cualitativa; esto quiere decir que no necesitamos una escala numérica de calificaciones, sino más bien una apreciación detallada de su situación. En este caso nos interesa identificar problemas, por ejemplo de manejo de grupos, expresión pública, capacidad para realizar relatorías o actas de conclusiones, conducción de debates, entre otros, con la finalidad de reforzar capacidades y fortalecer al equipo de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, N. y Vignati, E.

“La experiencia de trabajo con mujeres de la Asociación Arariwa”, en *Desarrollo rural, mujeres y relaciones de género en el Perú*. Lima: SEPAR. Secretariado Rural, Centro Ideas. 1996.

Alburquerque, Francisco

Metodología para el desarrollo económico local. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES. 1997.

Andrews, K. en Mintzberg & Quinn, Brian

Biblioteca de planeación estratégica. Volumen I. Méxijo: Prentice Hall, 1995

Apollin, Frédéric y Eberhart, Christophe

Análisis y diagnóstico de los sistemas de producción en el medio rural. Guía metodológica. Quito: CICDA, RURALTER, CARE, CESA, IEDECA, RAFE, CAMAREN, 1999.

Arocena, José

“Discutiendo la dimensión local” en *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo: 1988.

Ayo, D.; Barragán, C.; Guzmán, O.; Medina, J.; Porcel, A. Rojas, G. Thévoz, L.; Velasco, E.
Participación popular, una evaluación – aprendizaje de la ley 1994-1997. La Paz: Ministerio de Desarrollo sostenible y planificación. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. 1998.

Barrera, A.; Carrión, D.; Larrea, C.; Ojeda, L.; Unda, M.

Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática. Quito: 1998.

Barrera, A.; Gallegos, F.; Rodríguez, L.

Ecuador: un modelo para (des) armar. Quito: Centro Ciudad. 1999.

Barrera, Augusto

“Descentralización, participación y planificación en la nueva constitución”, en *La nueva constitución. Escenarios, actores, derechos*. Quito: Ciudad, 1998.

Barrera, Augusto

Ecuador: un modelo para (des) armar. Quito: Grupo de democracia y desarrollo local, 1999.

Beaudoux, E.; Duxchamps, F.; Crombrugghe, G.; Gueneau M. Ch. ; Nieuwkerk, M.
Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo. De la identificación a la evaluación. La Paz: CEP, CIPCA, IEPALA, RURALTER, 1994.

Benavides, M.; Carrasco, A.; Díaz, A.; Husson, B.; Madueño, R. Ugarteche, O.
Globalización, descentralización y desarrollo local. Aportes para el Desarrollo 4. Lima: Escuela para el Desarrollo. 2000.

Berthomé, J. y Mercoiret, J.
Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique Sahélienne. Paris: L'Harmattan, 1993.

Boaventura de Sousa, Santos
“Presupuestación Participativa: hacia la democracia redistributiva” en *RURALTER 16/17.* La Paz: CICDA, 1998.

Carrión, Fernando
“Gobiernos locales y descentralización en Ecuador”, en *Descentralización y política social.* Lima: Propuesta Ciudadana. 1995.

Castro, Esperanza y Puente, Pilar
“Salud reproductiva y participación ciudadana. Una experiencia con mujeres del valle del Alto Piura”, en *Desarrollo rural, mujeres y relaciones de género en el Perú.* Lima: Ideas, Separ, Secretariado Rural Perú – Bolivia, 1996.

Centro Bartolomé De Las Casas
Plan estratégico de desarrollo del distrito de Tinta. Cusco: 1999.

CIEDES
La aventura de diseñar el propio destino. Málaga: Centro de investigaciones estratégicas y de desarrollo económico y social de Málaga. CIEDES, 1996.

Chadwick, G.F.
Una visión sistémica del planeamiento. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 1997. p.29.

Chiriboga, Manuel y Plaza, Orlando
Desarrollo rural microrregional y descentralización. San José: IICA, 1993.

CICCA
Plan comunal de la UTIE San Juan. Curahuasi. Abancay: 2000.

Coanqui, Calixto
“Modelo PREDES: Crónica de una esperanza frustrada,” en *RURALTER 16/17.* La Paz: CICDA, 1998.

Coordinadora Rural del Perú
Gestión estratégica del desarrollo local. Municipalidades y sociedad local. Huancayo: 2001.

Coraggio, José Luis; Sabate, Alberto; Colman, Oscar. Editores
La cuestión regional en América Latina. Quito: Ed. Ciudad, 1989.

“Cusco, ¿ciudad eterna? Los riesgos de un crecimiento sin control”, en *Allpanchis* 47, Ciudades andinas. Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 1996.

De la Cruz, Carmen - EMAKUNDE

Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Vitoria – Gastéis: Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Dirección de Cooperación al Desarrollo. 1988.

Dixit, Avinash y Nalebuff, Barry

Pensar estratégicamente. El arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria. Barcelona: Antoni Bosch editor, 1992.

Dollfus, Olivier

Territorios andinos, reto y memoria. Lima: IFEA, IEP, 1991.

Domínguez, Ricardo

“Promoción y reestructuración de las pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Flores Talavera, René y Pinazo Barriga, Amadeo

“La experiencia de elaboración de planes de desarrollo en comunidades campesinas de Puno”. Puno: Servicios Integrales para el Desarrollo Rural. Taller de Estudios Básicos. Sistematización de experiencia, 1997. Fotocopiado

Goethert, R. y Hambdi, N.

La microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad. Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Banco Mundial. 1992.

Gonzales de Olarte, Efraín

Neoliberalismo y neoliberalismo en el Perú. Colección mínima. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2000.

Guerrero, Luis

“Iniciativas para articular gobierno local y sociedad civil: la experiencia de la municipalidad provincial de Cajamarca”. En *Descentralización y política social.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 1995.

HdD

“Mondialisation et développement, des enjeux contradictoires?” Actes du Colloque 6 et 7 juin 1996. *Histories de Développement*, revue trimestrielle. Lyon: 1996.

Ishikawa, Kaoru

Práctica de los círculos de control de calidad. Madrid: Price Waterhouse, 1988.

ICLEI

Manual de planificación para la Agenda 21 local. Toronto: Consejo Internacional para iniciativas ambientales locales, 1996.

Marmanillo, N. y Ventura, E.

“Mujer campesina, agroindustria rural y gestión local en el valle del Mantaro”. En *Mujeres y relaciones de género en el Perú*. Lima: SEPAR. Secretariado Rural, Centro Ideas. 1996.

Mattos, Carlos

“La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” en *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo: 1990.

Mazel, O.; Vazard, P.; Werner, K.

Construire un projet de territoire. Du diagnostic aux stratégies. CLCBE, DATAR, Emploi équipement. 1997.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Ley de Participación Popular y su reglamentación. La Paz: MDSMA. 1995

Mondain, Jean-Francois

Diagnóstico rápido para el desarrollo agrícola. La Paz: CEP, CICDA, RURALTER, CIPCA, COTESU/NOGUB, 1995.

Monzón, Flor de María

“Alto Mayo: la solución apropiada y la oportunidad propicia”, en *Desastres y sociedad*. N°4. Lima: La red editores. Enero-junio de 1995.

Mosqueira B., Augusto

Alcalde distrital. *Curahuasi al 2010. Plan estratégico de desarrollo.* Documento de divulgación.

Mostajo, René

Viceministro de participación popular y fortalecimiento municipal, en *Participación popular: una evaluación – aprendizaje de la ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. 1998.

Municipalidad de Saquisilí

Plan participativo de desarrollo del cantón Saquisilí. Ecuador: 1999.

Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN

Inversión pública eficiente, un continuo desafío. Santiago de Chile: 1990.

Ojeda, Lautaro

Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador. Quito: Ediciones Abya – Yala. 1998.

Participación popular. Una evaluación aprendizaje de la Ley. 1994-1997. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. 1998.

Pereña, Jaime

Dirección y gestión de proyectos. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid: 1991.

Pichardo, Arlette

Evaluación de impacto social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste. Buenos Aires. Editorial Humanitas, 1985.

Pitkin, Hanna F.

El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Porcel, A. y Thévoz, L.

“Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal”, en *Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994 – 1997.* La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1998.

Quedena Zambrano, Enrique

-“Breve recuento sobre el concepto de participación política”, en *Crónica urbanas, análisis y perspectivas urbano-regionales.* N°5. Cusco: CGPA, 1996.

“Cusco ¿ciudad eterna?: los riesgos de un crecimiento sin control”, en *Allpanchis* 47. Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 1996.

Municipalidad de Villa María del Triunfo. Plan Estratégico 1999–2002. Lima: Escuela para el Desarrollo, 2000.

Gestión estratégica del desarrollo local. Municipalidades y sociedad local. Huancayo: Coordinadora rural del Perú, 2001.

Decidiendo la inversión con todos. Gestión de presupuestos participativos. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 2001.

Quedena, E.; Estrada, E. et al.

Los retos del desarrollo agro-urbano. El caso de San Jerónimo. Cusco: CGPA, 1994.

Robles Velarde, Elizabeth

Tributación y rentas municipales. Manual del funcionario municipal. Cusco: CGPA y Coordinación Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación, COINCIDE, 1996.

Santa Cruz, Francisco

“Desarrollo productivo y descentralización en el Perú. Lineamientos para una política de descentralización productiva”, en *Socialismo y participación*, Lima: CEDEP. Diciembre de 1996.

Selener, D; Endara, N.; Carvajal, J.

Sondeo rural participativo. Quito: Instituto Internacional de Reconstrucción Rural, 1997.

Senge, Peter

La quinta disciplina en la práctica. Barcelona: Ediciones Granica. 1997.

Soriano, Rodolfo

“Claroscuros en la planificación municipal. Una agenda.” *RURALTERN*°16/17. La Paz: CICDA 1998.

Thomson A. & Strickland A.

Dirección y administración estratégicas. Madrid: IRWIN editores. 1995. Tomo I.

UD – NORAD

Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores. Madrid: CEDEAL, 1997.

UNOCANC, Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi

Plan de desarrollo local. Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador. Planchaloma, Cotopaxi: PRODEPINE, julio de 1999.

Uyuni, Grover y Marandola, Laurence

“Municipio campesino y poder local. Las organizaciones campesinas de Tomina en la encrucijada.” *RURALTERN* N°16/17. La Paz: CICDA, 1998.

Valderrama, F; Thévoz, L.; García, A.; Zelada, E.; García, J.L.; Zubieta, J.

Municipio productivo, promoción económica rural. La Paz: PADER/COSUDE. 1999.

Vattuone, M.; Yep, E.; Bohler, M.

¿Qué desarrollo queremos? Sondeo rural con enfoque de género. Lima: Escuela para el Desarrollo. 1999.

Villasante, Tomás

Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad.
Madrid: Ediciones HOAC. 1995.

Zabalaga, Carmen y Arévalo, M.

Planificación estratégica del desarrollo con enfoque de género para el municipio cercado de Cochabamba. Cochabamba: IFI, 2000.

Zevallos, Emma

“Exposición en VI Intercentros.” Lima, 2001. *Memoria VI Intercentros.* Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria. En edición.