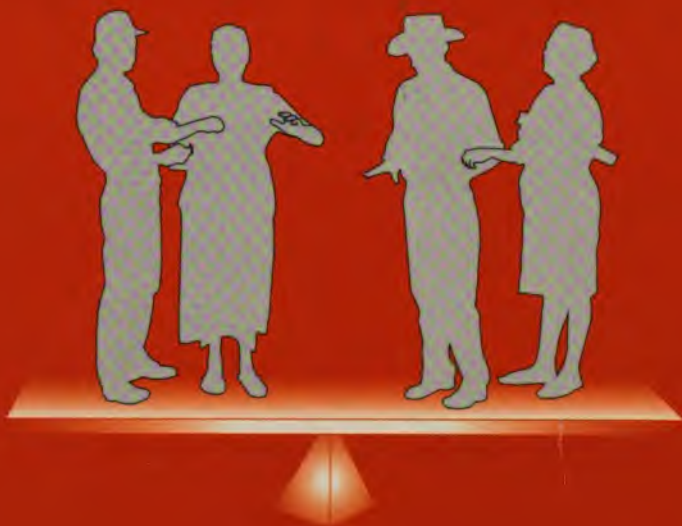


Negociación y Colaboración

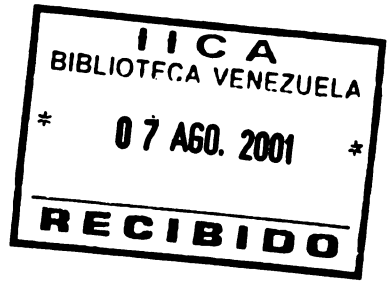
*Para mejorar el desempeño
Institucional*



BYRON MIRANDA

Faint, illegible markings or text at the top of the page.





Negociación y Colaboración

*Para mejorar el desempeño
Institucional*

**Por Byron Miranda
IICA**

00004394



Hombres/LADERAS

Proyecto Regional
Desarrollo Institucional
para la Producción
Agrícola Sostenible en
las Laderas América Central

Finalidad

EL PROYECTO TIENE COMO FINALIDAD CONTRIBUIR A MEJORAR LA SEGURIDAD DE LOS MEDIOS DE VIDA DE LOS AGRICULTORES DE LAS LADERAS CENTROAMERICANAS, ASEGURANDO LA SOSTENIBILIDAD DEL RECURSO NATURAL BASE, A LA VEZ QUE SE SATISFACEN LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS DE AGUA.

Análisis

09-2000-02-Reg.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente expresan las opiniones del IICA y la GTZ. El material publicado puede reproducirse citando la fuente.

OFICINA EN EL SALVADOR

Av. Manuel Gallardo y Final 1a.
Av. Norte (Av. Hermano Julio
Gaitán), Santa Tecla, La Libertad,
El Salvador, C.A. Tels.: 288-1500,
288-1464, 288-1473, 288-1476,
288-1479, 288-1481, 288-1491,
Fax: 288-2061.

Email:laderas@es.com.sv

OFICINA EN HONDURAS

Edificio Palmira 2do. Piso,
(Frente a Hotel Honduras, Maya)
Apto. 1410 Tegucigalpa,
Honduras. Tels.: (504) 232-5452,
232-5462, 232-5484, 232-8406,
Fax: (504) 232-8195
Email:iicalety@cibertel.hn

Miranda, Byron.
Negociación y Colaboración
para mejorar el desempeño
Institucional. Byron Miranda --
San Salvador, El Salvador:
Comunicación y Mercadeo,
2000. 194 p.

AGRIS
E20

DEWEY
303.3



Holanda/LADERAS

IICA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

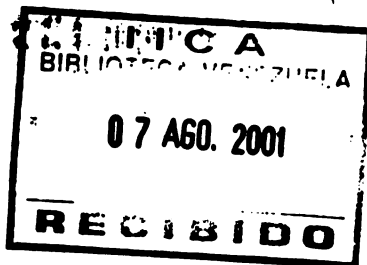
El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano, cuyos fines son: estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 estados miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

El Proyecto "Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central", IICA-Holanda/LADERAS, es ejecutado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mediante un convenio suscrito con la Embajada Real de los Países Bajos, con la finalidad de contribuir a mejorar la seguridad de los medios de vida de los agricultores y sus familias, mientras se asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y se satisfacen las necesidades de los usuarios de las vertientes de agua provenientes de las laderas.

El Proyecto ha facilitado la organización y puesta en marcha de acciones locales, nacionales y regionales que promueven el desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales. El desempeño logrado durante el periodo 1995-98, permitió a la Misión de Evaluación Externa concluir que "El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS es uno de los mejores proyectos de desarrollo rural, dentro de los ejecutados por Agencias Internacionales de Cooperación que pueden encontrarse en la actualidad en los países de América Central". Con base en esta evaluación se aprobó una nueva fase 1998-2000, con el objetivo de facilitar la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones que promueven el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) suscribió, en 1990, un convenio con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) que dio inicio a la cooperación entre ambas instituciones. Dicho convenio se materializó a través del Proyecto IICA/GTZ sobre Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible.

El Proyecto de colaboración (IICA-GTZ) apoya en su cuarta fase (1998-2000) iniciativas de desarrollo sostenible para los actores en las áreas rurales, según el enfoque promovido por el IICA. Para esto, contribuimos con la implementación y ampliación de herramientas, en la integración del proceso, a la formulación de políticas y de programas.



El Proyecto Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central IICA-Holanda/LADERAS, tiene dentro de sus actividades, la edición de libros y documentos relacionados con la agricultura sostenible, desarrollo humano e intercambio de tecnologías.

NUEVAS PUBLICACIONES



Sistemas Institucionales Abiertos para el Desarrollo Sostenible de las Laderas de América Central. Byron Miranda. En este ensayo, el autor comparte con los lectores, una síntesis de lo aprendido sobre los alcances y límites de la Acción Institucional para la promoción de una agricultura sostenible en las laderas de Centroamérica en el nuevo escenario de la globalización y privatización.

Precio \$ 5.00



Investigación sobre Políticas para el Desarrollo Sostenible en las Laderas Mesoamericanas.

Editores: Sara Scherr, Byron Miranda, Oscar Neidecker-González. Este trabajo se concentra en la problemática de desarrollo en las regiones de laderas, como una contribución para apoyar las acciones orientadas a solventar los desafíos presentados por la pobreza, el bajo crecimiento económico y la acelerada degradación de los recursos naturales. Además de los avances técnicos requeridos para un manejo sostenible de los recursos en las regiones de laderas, el trabajo enfatiza los aspectos de políticas nacionales y locales como un recurso esencial para proporcionar un ambiente provechoso a los esfuerzos de desarrollo.

Precio \$ 10.00



Los Intercambios Campesinos: más allá de las Fronteras... ¡Seamos Futuristas!

Henri Hocdé, Byron Miranda. El documento que ofrecemos es una contribución a una obra colectiva centroamericana: documentar los intercambios entre pequeños agricultores que experimentan. Los promotores de esta iniciativa, levantaron el desafío de la escritura con la íntima convicción de que sus esfuerzos apuntaban hacia un fin muy africano: poner un límite al famoso dicho africano *"mientras los leones no tengan sus propios historiadores, los cuentos de caza seguirán glorificando a los cazadores!"*

Precio \$ 10.00

Para sus pedidos o solicitar un listado completo de publicaciones del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS, favor dirigirse a: Av. Manuel Gallardo y Final 1a. Av. Norte, Santa Tecla, El Salvador. Apartado Postal 01-78 San Salvador.
Tel.: 0503-2881500, Fax: 0503-288-2061
E-mail: laderas@es.com.sv

Por la compra de seis o más ejemplares obtenga un 20% de descuento.

El proyecto IICA-GTZ ofrece libros, CD's, audios y visuales en los temas de agricultura, recursos naturales, desarrollo sostenible. Además, el equipo pone a disposición módulos de cursos-talleres en indicadores de sostenibilidad, seguimiento y evaluación de impactos de proyectos, análisis de impacto ambiental, desarrollo local e integración de los temas de género y juventud rural, moderación, mediación, negociación y formulación de proyectos.

EJEMPLOS DE PUBLICACIONES DISPONIBLES DEL PROYECTO DE COOPERACION IICA-GTZ



Mensura Forestal. RProdan, RPeters, FCox. Esta publicación se basa en los conceptos principales del libro escrito en alemán por el Dr. Michael Prodan, clásico entre los textos de dasometría conocidos mundialmente. La versión en español es adaptada a las condiciones latinoamericanas, en el campo de la educación forestal y en la práctica profesional. 1997.

Precio \$ 30.00

¿Cómo medir la sostenibilidad? Una propuesta para el área de la agricultura y los recursos naturales. Sabine Müller. Este libro presenta un marco analítico para el diseño de indicadores, el cual fue aplicado en un estudio de caso en Costa Rica. 1996.

Precio \$ 9.00



Serie Radifónica "El Sonido de la Vida" IICA-GTZ Vol. 1 y Vol. 2 Cada volumen trae un estuche con 3 casetes y 28 charlas dramatizadas, para la capacitación en desarrollo sostenible a la población semi-urbana y rural de la región a través de un lenguaje sencillo, se introduce el concepto de equilibrio entre sociedad, ambiente y economía.

Precio \$ 35.00 por unidad

Además, disponemos de Juegos de Rompecabezas-Ecológicos y de Caficultura Orgánica Campesina.

Para sus pedidos o solicitar un listado completo de más de 40 publicaciones del Proyecto IICA-GTZ, favor dirigirse a: e-mail: gvallada@iica.ac.cr Fax: (506) 216-0278 Tel.: (506) 216-0276 Apartado 660-2200, Coronado, Costa Rica.

Por la compra de seis o más ejemplares obtenga un 20% de descuento.

Indice

Agradecimientos	1
Prólogo	3
Introducción	5
Primera Parte:	
Marco de referencia para mejorar la capacidad de negociación y colaboración entre instituciones	13
1. Problemática e importancia de la colaboración institucional	15
El problema	15
Nueva institucionalidad para el desarrollo rural	17
Importancia de la colaboración institucional	19
2. Participación: clave en los procesos de negociación y cooperación	22
¿Qué es Participación?	
Participación ¿Para qué?	
Metodología Participativa	
3. Principios que rigen las relaciones de colaboración	35
Alcances y límites de la colaboración institucional	35
Principios de las relaciones de colaboración	37
4. Factores clave en las relaciones de colaboración	42
Las personas	42
Incentivos	43
Necesidad mutua	47
Compartir riesgos	48
Objetivos compartidos	48
Las relaciones	49
Confianza mutua	49
5. Estrategias y tipos de alianzas entre instituciones	51
Estrategias de cooperación	51
Tipos de alianzas	51
6. Resumen y Conclusiones	58
Bibliografía	61

Segunda Parte:

Siete Estudios de Caso que sistematizan la Experiencia y Resultados del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS 63

Caso 1

Comités Locales de Desarrollo Sostenible: mecanismo de cooperación interinstitucional para promover el desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, El Salvador y Honduras, 1999. 65

Caso 2

Conservación de los Recursos Naturales y Mejoramiento Sostenible de los Medios de Vida de los habitantes de las Laderas Centroamericanas. The Association for International Agriculture and Rural Development (AIARD), USA, 1999. 73

Caso 3

¿Desarrollo Sostenible en Tierras de Laderas? Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, Costa Rica, 1997. 81

Caso 4

Nuevas Institucionalidades para el Desarrollo Sostenible en El Salvador: Una Alternativa para el manejo de Laderas: el caso de Nueva Concepción. Programa Salvadoreño de Investigación sobre el Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA, 1998. 109

Caso 5

Prácticas Positivas de Gestión Municipal: experiencia de participación ciudadana en el Comité de Desarrollo Sostenible de Jocoro, Morazán. Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público de El Salvador y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ. 151

Caso 6

Resumen de la experiencia del Comité Local para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa, CLODEST, Yorito, Yoro, Honduras. CLODEST/CIAT/IICA, 1998. 157

Caso 7

Investigación sobre Políticas para el Desarrollo Sostenible en las Laderas Mesoamericanas: la experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS: Impactos en políticas y comportamientos a nivel local. IFPRI, IICA, CIMMYT, ZAMORANO, El Salvador, 1997. 165

Agradecimientos

Byron Miranda
Coordinador del Proyecto Regional
IICA-Holanda/LADERAS

Este libro existe porque muchas personas hicieron posible que así fuera. *Negociación y Colaboración para Mejorar el Desempeño Institucional* es, ante todo, una recopilación e interpretación de las experiencias desarrolladas por un amplio rango de personas y organizaciones Centroamericanas.

Quiero expresar mi agradecimiento, de forma muy especial, a los hombres y mujeres, agricultores, jóvenes, líderes de iglesias, autoridades municipales y nacionales, educadores, técnicos y profesionales, pequeños empresarios, con quienes compartimos el desafío de construir un futuro mejor para los países de Centroamérica.

El contenido desarrollado en este trabajo, es también producto del esfuerzo y dedicación de la sociedad de aprendizaje constituida por los miembros del equipo humano que conforma el Proyecto Regional IICA-Holanda/LADERAS.

A las entidades que patrocinaron esta publicación: la Embajada Real de los Países Bajos, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por su aporte y compromiso con el desarrollo sostenible de la Sociedad Centroamericana.

Finalmente, la capacidad para perseverar y producir un trabajo de esta naturaleza depende del respaldo de la familia. Este libro es producto de la muy especial relación que me une a mi familia, sin su tolerancia por mis frecuentes ausencias, este trabajo no podría haberse llevado a cabo.

Prólogo

Mariano Olazábal
Representante del IICA en El Salvador

Los Estados Miembros del IICA, desde la aprobación del Plan de Mediano Plazo 1998-2002, han impulsado el diálogo interamericano reafirmando el compromiso con una visión renovada de la agricultura y el medio rural; vista ella desde una dimensión prospectiva, le abre espacios pero también le exige a sus actores el despliegue de comportamientos diferentes y alianzas complejas e innovadoras.

El IICA incorpora en su misión, conforme a su política de mediano plazo, además de la tarea de cooperación que nos ha caracterizado, el fortalecer y facilitar el diálogo interamericano. Por lo tanto, contribuir a documentar la experiencia de procesos de diálogo y concertación, es una tarea central, teniendo en cuenta el conocimiento del contexto en que se desenvuelve la agricultura y su medio rural, y nuestra institución.

Habiendo decidido el IICA acompañar este proceso, se han iniciado foros interamericanos de Ministros de Agricultura con participación de representantes del sector privado, pero además reconoce que estos foros también tienen su expresión a nivel nacional en los países, así como en ámbitos menores como lo son los espacios rurales o locales donde la multiplicidad de actores es amplia y decisiva su participación e importancia.

Para cumplir con esta tarea y en este marco de referencia, el Proyecto IICA-Holanda/LADERAS nos hace una contribución sobresaliente con la obra **Negociación y Colaboración para Mejorar el Desempeño Institucional**. El trabajo presenta en una primera parte un conjunto de elementos para mejorar la capacidad de negociación y colaboración entre instituciones y en una segunda parte, documenta un conjunto de siete estudios sobre la experiencia desarrollada por el Proyecto, los mismos que han sido preparados por prestigiosas instituciones.

Esperamos que este esfuerzo nos ayude a impulsar en una forma más sistemática un proceso de reflexión profunda que sirva de motivación para el diálogo, la negociación, la participación y la concertación. El momento actual que viven nuestros agricultores y habitantes del medio rural, exige un liderazgo renovado del proceso de construcción de una nueva institucionalidad.

Introducción

Cómo negociamos y Cómo servimos a los demás es tan importante como Cuánto ganamos.

Centroamérica enfrenta profundos desequilibrios sociales, económicos y ambientales. Estos problemas (pobreza, degradación ambiental, déficit comercial y fiscal) y sus intentos por resolverlos, por estar asociados con otros relativos a distribución y uso de recursos, pueden provocar profundos conflictos entre los diferentes actores que conforman el tejido social de los países de la región. La superación de estos desequilibrios y conflictos para avanzar hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural, requiere de la participación y colaboración activa de los distintos sectores de la sociedad. La institucionalidad, entendida como las diversas formas en que la sociedad se organiza, es el vehículo apropiado para mediar entre disputas, reconciliar la competencia de intereses y canalizarlos con efectividad mediante procesos participativos para alcanzar soluciones negociadas frente a los desafíos del desarrollo.

El desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales representa un desafío sumamente complejo por sus múltiples dimensiones (económicas,

políticas, ambientales, sociales, institucionales, espirituales) y porque el amplio espectro de las soluciones requeridas, demandan la negociación y colaboración de una variada gama de actores, hombres y mujeres, incluyendo a las autoridades municipales, agencias gubernamentales, ONG's, organizaciones comunales, iglesias, educadores, promotores de salud, agricultores, comerciantes, empresarios y otros. El desarrollo de una institucionalidad capaz de canalizar el conflicto, transformarlo en energía de cambio y promover la participación pública y la negociación para alcanzar acuerdos y soluciones consensuadas ante los problemas del desarrollo, es una necesidad urgente. ¿Cómo se desarrollan tales institucionalidades? Esta interrogante no tiene respuestas categóricas, más bien depende de la naturaleza y profundidad de los desequilibrios, del contexto institucional en que estas iniciativas son tomadas, del liderazgo de las personas involucradas y de la legitimidad y representatividad de los participantes en los procesos de diálogo y negociación.

Dentro del territorio nacional, el nivel local es un espacio privilegiado para el ejercicio de los derechos ciudadanos y para emprender acciones colectivas, que con enfoque territorial, respondan a las circunstancias locales y movilicen la participación de las fuerzas vivas del territorio en función de su propio desarrollo. El Proyecto Regional Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica, realiza acciones de desarrollo local en Honduras y El Salvador desde 1995, facilitando y acompañando el proceso de institucionalización de cuatro comités locales de desarrollo sostenible: la Asociación de Desarrollo Humano Sostenible en el municipio de Jocoro, en el Departamento de Morazán, y el Comité de Desarrollo Sostenible (CDS) de Nueva Concepción en Chalatenango, en El Salvador; el Comité Local de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa (CLODEST), en Yorito, y el Comité Interinstitucional de Desarrollo Sostenible del municipio de Sulaco, en el Departamento de Yoro, Honduras. Asimismo mediante un acuerdo de cooperación con el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de la Zona de Olancho (PROLANCHO/Honduras/Unión Europea), el Proyecto IICA-Holanda/LADERAS apoya los esfuerzos de

organización municipal en cinco municipios del Departamento de Olancho en Honduras.

El Comité Local es un foro del municipio o de los municipios que conforman una cuenca, su razón de existir yace en el reconocimiento de la necesidad de diálogo entre Estado y Sociedad. Los actores que los conforman (gremios, gobierno local, iglesias, educadores, asociaciones comunales, otros), han iniciado un camino en permanente cambio, el cual es recorrido en forma conjunta, paso a paso, con una visión colectiva, estratégica e integrada del municipio, de sus gentes, sus luchas, necesidades, conflictos, éxitos y fracasos tanto como de sus potencialidades y del futuro que la comunidad quiere construir.

La misión básica del comité local es contribuir para el desarrollo local sostenible y compartido del municipio, para ello busca integrar personas, acciones, tiempo y recursos dentro de una misma visión estratégica y cooperativa del municipio, reduce al máximo los esfuerzos dispersos y fragmentados, a la vez que estimula una mentalidad de ciudadanía basada en la participación popular, en los vínculos de amistad, respeto, solidaridad y prácticas democráticas. Los comités locales

han evolucionado rápidamente hasta convertirse en verdaderas plataformas institucionales y humanas que facilitan la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación, protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven y practican el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas. Para el logro de sus propósitos el proyecto coordina e integra intervenciones a nivel local (nueve sitios de intervención), nacional (Honduras y El Salvador) y Regional (Centroamérica).

La intervención del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS facilitó la construcción de una nueva institucionalidad con base en los siguientes criterios:

- Previo acuerdo entre las partes interesadas, se apoyó la creación de mecanismos de coordinación, cooperación y consulta que facilitan la colaboración y construcción de acuerdos y consensos entre los actores clave interesados en el desarrollo sostenible en el nivel local, nacional y regional.
- Se puso en marcha un Programa de Formación-Acción de Facilitadoras y Facilitadores del Desarrollo Local Sostenible que facilita la construcción de una actitud de apertura y una estructura y prácticas democráticas, que promuevan el diálogo, la negociación y la adopción de acuerdos y consensos alrededor de los temas estratégicos de interés para los habitantes de los municipios seleccionados.
- Se consideraron los distintos intereses (económicos, sociales, políticos, religiosos, otros) involucrados en la identificación y tratamiento de los problemas vinculados al desarrollo sostenible del municipio, el país y la región como un todo, y se promovió la negociación y la acción colaborativa entre actores clave, como mecanismo para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción institucional.
- Se utilizaron enfoques y métodos que abordan los problemas del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones y niveles espaciales, desde actitudes individuales y organizacionales, hasta las estructuras y niveles locales, nacionales y regionales, procurando desarrollar acciones integradas que ataquen simultáneamente los principales factores que impiden el avance hacia la meta del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

¿Cuáles instituciones y cuáles intervenciones son clave para el desarrollo sostenible? No existe una respuesta categórica a esta interrogante, sólo se puede compartir la experiencia acumulada y derivar lecciones de ella. Por ello se comparte y difunde la experiencia desarrollada por el Proyecto IICA-Holanda/LADERAS en nueve municipios y dos países de Centroamérica, para sistematizar el conocimiento sobre un amplio rango de factores que enfrentan las organizaciones locales y nacionales para el desarrollo sostenible. Los casos estudiados describen y analizan los esfuerzos relativamente exitosos para involucrar a las fuerzas vivas de estos municipios a fin de variar el contexto institucional e incorporar cambios de actitudes y comportamientos que se traduzcan en prácticas agrícolas que aumentan la productividad, conservan los recursos naturales y establecen relaciones armónicas entre los diferentes actores, personas, mujeres, hombres, jóvenes y adultos.

El libro comprende dos partes, en la primera se presenta la perspectiva general desarrollada por el proyecto sobre negociación y colaboración entre instituciones como mecanismo para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción institucional. Se especifica la

problemática e importancia de la colaboración institucional, la participación como un recurso vital en los procesos de negociación y cooperación, la naturaleza y razón de ser de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural, los principios que rigen las relaciones de colaboración, los factores clave en las relaciones de colaboración y la estrategia y tipos de alianzas entre instituciones. Este apartado finaliza con un resumen de los aspectos más relevantes y las principales conclusiones.

La segunda parte del libro comprende una serie de siete estudios preparados por organizaciones de prestigio internacional que contribuyen a documentar y sistematizar la experiencia desarrollada por el proyecto IICA-Holanda/LADERAS. Los referidos estudios fueron realizados en diferentes momentos de la vida del proyecto (últimos cuatro años), sin ninguna vinculación formal entre cada estudio, mediante acuerdos informales con la coordinación del proyecto y fueron financiados por las propias organizaciones que realizaron los estudios por considerar relevante la experiencia y con potencial de convertirla en una situación de aprendizaje sobre el tema. El primer caso fue elaborado por el Proyecto IICA-

Holanda/LADERAS y ofrece una visión global sobre la razón de ser de las intervenciones del proyecto; el segundo caso comprende al conjunto de la experiencia desarrollada por el proyecto y fue elaborado por The Association for International Agriculture and Rural Development (AIARD), como uno de los casos que ilustran una inversión con beneficios mutuos para los E.E.U.U. y los países en vías de desarrollo; el tercer caso fue preparado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), como material didáctico para su programa internacional de postgrado, el caso analiza la experiencia de los Comités Locales de Desarrollo Sostenible (CDS) de El Salvador; el cuarto caso fue preparado por el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), con el apoyo técnico y financiero de la Universidad Católica de Washington, como parte de una investigación sobre nuevas institucionalidades para el desarrollo sostenible en El Salvador, el estudio se concentra en el caso del CDS Nueva Concepción; el quinto caso fue preparado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) como parte de una investigación sobre prácticas

positivas de gestión municipal en El Salvador, el estudio analiza el caso del CDS Jocoro en El Salvador; el sexto caso fue elaborado con el apoyo del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y se refiere a la experiencia del Comité Local de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa, en Yorito, Honduras; el séptimo caso fue elaborado mediante un acuerdo entre PRISMA y el Proyecto IICA-Holanda/LADERAS para ilustrar experiencias positivas de gestión participativa de políticas.

Los casos presentados en la segunda parte de este libro fueron publicados y distribuidos en su oportunidad a través de revistas, libros y artículos por las propias organizaciones que los financiaron y elaboraron. El Proyecto IICA-Holanda/LADERAS solamente realizó la compilación del mencionado material para incorporarlo en este libro. El propósito es facilitar el acceso a tan importantes estudios e ilustrar de manera práctica las dificultades, beneficios y el valor agregado de una modalidad de intervención que favorece la negociación y las relaciones colaborativas. Este mecanismo potencia la eficiencia de la acción institucional orientada al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.



¿Aprovechamos al máximo todas nuestras fortalezas?

Primera Parte:

Marco de referencia para mejorar la capacidad de negociación y colaboración entre Instituciones

Marco de referencia para mejorar la capacidad de negociación y colaboración entre Instituciones

La institucionalidad es un factor imprescindible para promover el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural. Nuevos actores y roles institucionales emergen en Centroamérica: gobiernos locales, organizaciones gremiales, ONG's, Sector Público, universidades. El éxito o fracaso de las estrategias de desarrollo se vincula con el papel de la estructura y de la acción institucional.

Las relaciones de colaboración o alianzas entre instituciones son fundamentales, porque brindan múltiples oportunidades de aumentar la eficiencia y la eficacia de la acción institucional.

En las circunstancias actuales, ya no es posible para una entidad,

Ya no es posible para una entidad, más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr por su cuenta impactos significativos.

más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr por su cuenta impactos significativos. Las relaciones de colaboración y las alianzas han llegado a ser una necesidad absoluta para todas las instituciones.

¿Por qué limitar las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en el medio rural a lo que una institución puede lograr individualmente?

¿Por qué no lograr una acción institucional más efectiva aprovechando el aporte y recursos de los otros?

En un sentido más amplio: ¿Por qué no buscar mayor impacto concentrándose en aquellos aspectos en los cuales una institución puede ofrecer lo mejor y trabajar con otras en áreas donde éstas sobresalen? ¿Acaso una institución se puede permitir el lujo de perder tales oportunidades?

En los próximos años, aumentarán las relaciones de colaboración y alianzas entre instituciones. Las modalidades de emprendimiento conjunto o consorcios en temas estratégicos como "Producción sostenible en laderas" u otros, empiezan a aparecer en la región.

No obstante, es necesario reconocer que la colaboración

entre instituciones es un campo complejo y difícil, lleno de peligros, pero también de oportunidades.

Es necesario reconocer que la colaboración entre instituciones es un campo complejo y difícil, lleno de peligros, pero también de oportunidades.



Con la fuerza de nuestra unión alcanzaremos más fácilmente nuestra meta.

Este trabajo es, ante todo, una recopilación e interpretación de las experiencias del autor y las descritas por muchas personas e instituciones del Sector Público y Privado. La atención central recae en el problema de la cooperación humana, evidenciando el valor que agrega la búsqueda de soluciones conjuntas en términos de ganancia para cada una de las personas e instituciones que participan de este tipo de esfuerzos.

1. Problemática e importancia de la colaboración institucional

El Problema

Los esfuerzos de los países centroamericanos pueden calificarse como insuficientes para alcanzar algunos de los objetivos esenciales del desarrollo sostenible:

- Crecimiento continuo de la economía.
- Ampliar oportunidades de las personas.

- Proteger el medio ambiente.
- Uso eficiente de los recursos naturales.
- Instituciones eficientes y efectivas.

Un conjunto de procesos clave influenciarán las posibilidades de desarrollo de la región en los próximos años, entre los cuales se destacan:

- Aumento de la población.
- Creciente urbanización.
- Liberalización de la economía.
- Procesos de democratización.
- Disminución del peso relativo de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB), como sector primario de la economía.
- Creciente demanda de agua y energía.
- Integración centroamericana.

El desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales es complejo y difícil. Por sus múltiples dimensiones requiere de enfoques integrales y sistémicos para atacar simultáneamente problemas biológicos, físicos, políticos, culturales, sociales, económicos e institucionales.

El desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales es complejo y difícil.

Por sus múltiples dimensiones requiere de enfoques integrales y sistémicos para atacar simultáneamente problemas biológicos, físicos, políticos, culturales, sociales, económicos e institucionales.

acuerdos y consensos, es una necesidad reconocida por todos para enfrentar el desafío del desarrollo, aumentar la productividad y conservar los recursos naturales.

Es de impostergable necesidad el análisis, discusión y diálogo sobre conflictos específicos que requieren de soluciones concertadas entre representantes de instituciones y sectores involucrados en cada decisión.

La evidencia empírica acumulada refleja la importancia de una activa participación de los pobladores del medio rural en la planificación e implementación de las decisiones que les afectan. La negociación para la búsqueda de

No obstante, en los últimos años se ha llegado al convencimiento que los obstáculos primordiales obstaculizadores del desarrollo son de carácter institucional. La falta de acuerdos, consensos y los limitados esfuerzos colaborativos



Es de impostergable necesidad el análisis y discusión de conflictos específicos que requieren de soluciones concertadas entre representantes de instituciones y sectores involucrados en cada decisión.

entre los actores clave para el desarrollo del medio rural, son un serio problema.

En un contexto de recursos escasos, problemas diversos e instituciones con limitada capacidad de coordinarse, existen oportunidades para mejorar el desempeño institucional identificando intereses comunes, buscando acuerdos y consensos entre actores clave, compartiendo responsabilidades y estableciendo relaciones de colaboración e intercambio.

Nueva Institucionalidad para el desarrollo rural

En Centroamérica, durante los últimos años, se ha venido desarrollando un proceso de transformación orientado a reducir la participación del Estado en la administración y prestación de servicios.

En el pasado, estos países aplicaron modelos institucionales intervencionistas y cerrados a la participación de la población e instituciones pertenecientes a la Sociedad Civil.

Aunque con diversa intensidad, los gobiernos de Centroamérica favorecen un modelo institucional descentralizado; descentralización definida como un proceso de transferencia de competencias, anteriormente ejercidas por la Administración Pública, hacia una persona jurídica diferente (municipios, gremios, ONG's, otras) no sometida jerárquicamente.

La transferencia creciente de atribuciones, funciones y recursos financieros a los poderes locales y a la Sociedad Civil, ha ido despertando en la población rural y en sus organizaciones de base, la conciencia de que se abre

Existen oportunidades para mejorar el desempeño institucional identificando intereses comunes, buscando acuerdos y consensos entre actores clave, compartiendo responsabilidades y estableciendo relaciones de colaboración e intercambio.

Descentralización definida como un proceso de transferencia de competencias, anteriormente ejercidas por la Administración Pública, hacia una persona jurídica diferente (municipios, gremios, ONG, otras) no sometida jerárquicamente.

una perspectiva cada vez más amplia para su participación, tanto en la toma de las decisiones que las afectan como en la ejecución de las mismas.

Esta dinámica es importante para que los procesos de formulación e implementación de políticas reflejen los intereses de los diversos actores involucrados y afectados por las mismas.

Asimismo, permite identificar las posibilidades reales de actuación de los diferentes actores institucionales y clarificar dónde la actuación de cada actor debe ser determinante o exclusiva, dónde simplemente complementaria o subsidiaria, y donde será apenas de vigilancia o seguimiento.



Clarificar dónde la actuación de cada actor debe ser determinante o exclusiva, dónde simplemente complementaria o subsidiaria, y dónde será apenas de vigilancia o seguimiento.

Importancia de la colaboración Institucional

En la presente década, las relaciones de colaboración o alianzas entre actores institucionales, se consideran como el arma más poderosa para aumentar la eficiencia y la efectividad de la acción institucional. Pero el proceso de desarrollo y manejo de dichas relaciones de colaboración o alianzas, enfrenta a funcionarios y directivos con la difícil tarea de teorizar y concebir mecanismos y métodos en forma constante.

En un contexto caracterizado por:

- Multiplicidad y relativa autonomía de actores.
- Diversidad de fuentes y tipos de conocimientos e información.
- Necesidad de integración y coordinación.

- Múltiples actores, múltiples intervenciones.

Se requiere de acuerdos pragmáticos -no necesariamente consensos- entre los representantes de los diferentes actores institucionales (miembros del equipo negociador), que hagan posible la identificación de caminos concretos a seguir.

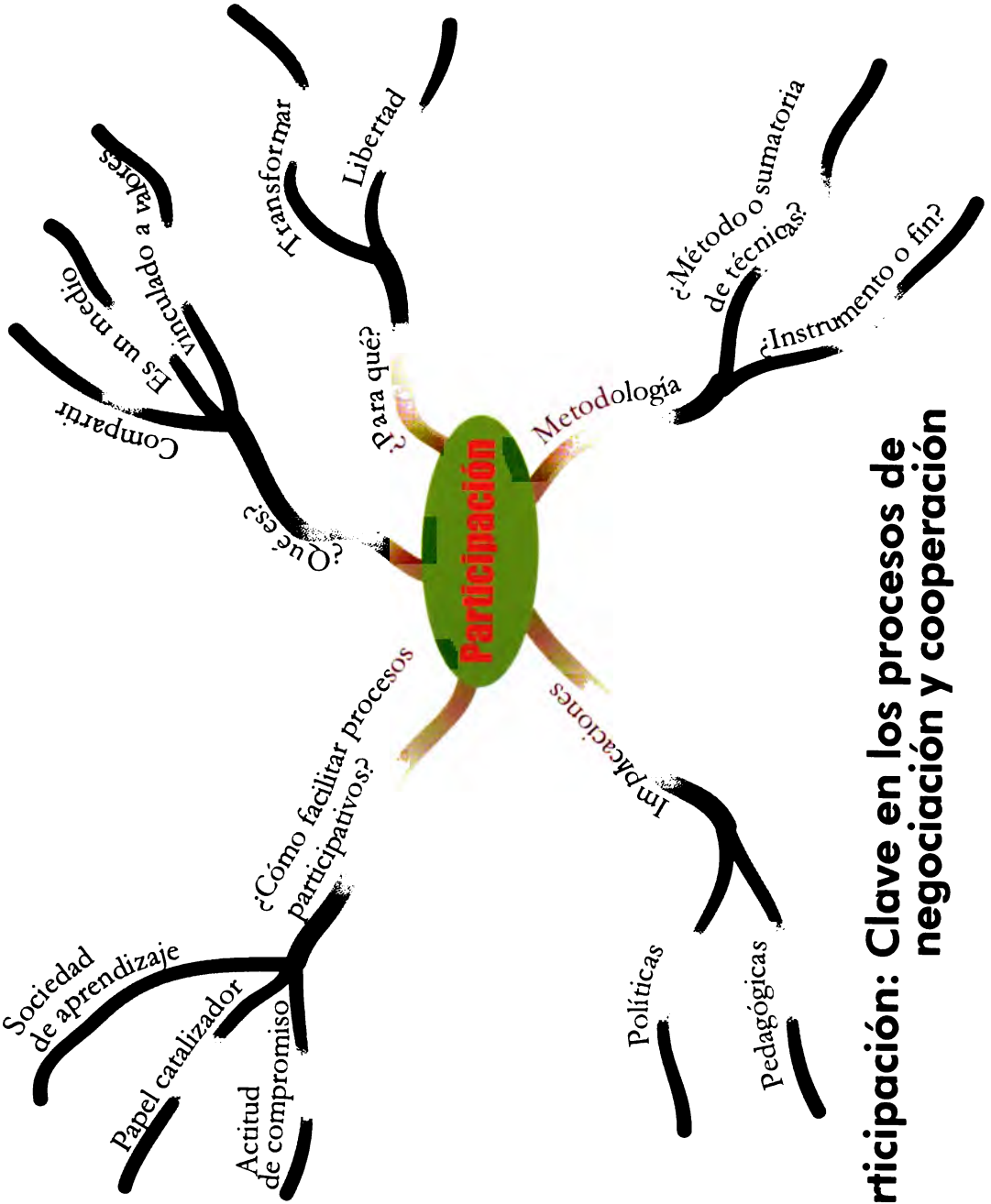
La Negociación, el acuerdo entre actores y la colaboración institucional son los recursos más importantes que tienen las instituciones para lograr mayor efectividad, legitimarse y enfrentar con éxito el desafío que significa desenvolverse dentro de sistemas institucionales abiertos y dinámicos, en los cuales los conflictos de intereses son la regla, más que la excepción.

Las relaciones de colaboración o alianzas entre actores institucionales, se consideran como el arma más poderosa para aumentar la eficiencia y la efectividad de la acción institucional.

Un acuerdo satisfactorio desencadena mecanismos sinérgicos de funcionamiento con un alto potencial de mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la acción institucional. El efecto sinérgico implica que todos los actores institucionales, debidamente motivados, aportan lo mejor de sí para lograr un sentido de excelencia y de trabajo en equipo.

El efecto sinérgico implica que todos los actores institucionales, debidamente motivados, aportan lo mejor de sí para lograr un sentido de excelencia y de trabajo en equipo.





Participación: Clave en los procesos de negociación y cooperación

2. Participación: Clave en los procesos de negociación y cooperación

“Es más libre quien participa a tono con su conciencia, que aquel que lo hace movido por la ignorancia, impulsado por el temor o en aras de un interés mezquino”

La asociación voluntaria (acción colectiva), posee un formidable potencial transformador si se aprovecha al máximo. La experiencia sugiere que la mayoría de esfuerzos colaborativos exitosos han estado fundados en procesos participativos y procedimientos democráticos. En este libro se emplean los términos participación y metodología participativa con base en el siguiente marco conceptual.



Participación es un concepto de amplia controversia y seguramente seguirá siéndolo. Sólo gracias al debate, la confrontación y la práctica, se irá enriqueciendo progresivamente. Con estas ideas sólo aportamos nuestros criterios al respecto, como un elemento más sobre la mesa de discusiones.

Es ampliamente reconocida la necesidad de buscar metodologías participativas en distintos procesos de trabajo con grupos. Así, se habla de educación no formal, de educación popular, de pedagogía de la comunicación, de comunicación popular, de desarrollo comunitario, de facilitación de procesos, de enfoque de demanda, de mirada invertida, etc.

Todos tienen como elemento común la utilización de metodologías participativas como ejes principales de la acción.

Es decir, buscan la aplicación de una alternativa metodológica que se fundamenta en el fomento de la plena participación de los actores de esos procesos, y que conlleva a una práctica consciente y transformadora de la realidad en que están inmersos esos actores.

¿Qué es participación?

Desde el punto de vista semántico el término participación y participar

se refiere a “tener en común”, “compartir”, “partes que corresponden a cada uno de los participantes en algo”. En consecuencia la metodología participativa es el modo o el procedimiento a seguir para realizar y concretar procesos participativos. Ambos términos, participación y metodología, se utilizan en este texto con el significado antes descrito.

La participación no es un valor en sí, es un medio para lograr algo. La participación es un concepto vinculado a valores.

Participar se refiere a “tener en común”, “compartir”, “partes que corresponden a cada uno de los participantes en algo”.

Participación para transformar la realidad

La metodología participativa se fundamenta en el principio de que en todo proceso de trabajo, se parte de una concepción de los participantes como actores, como gestores de su propia realidad. Es decir, se les concibe como sujetos activos del proceso. Este enfoque rompe con la concepción clásica que percibe al agente externo (técnico, facilitador, promotor) como el protagonista principal de

esos procesos, el único con capacidad de aportar, relegándose a las personas (participantes) al papel de beneficiarios, receptores pasivos, es decir, a objetos del proceso.

La metodología participativa propone vías horizontales, democráticas, que estimulan el potencial crítico y creador de los participantes. La aplicación de metodologías de trabajo que se fundamentan en la participación de las personas, potencia y fomenta la criticidad del individuo puesto que, al constituirse en sujeto activo del proceso, se apropiará conscientemente de su propia realidad y buscará, de manera creativa la aplicación de mecanismos para transformarla en una superior a la precedente.

En un contexto en que la satisfacción de las necesidades básicas de la población está cada

día más lejos de las posibilidades del Estado, tanto las estrategias de intervención del Estado como las organizaciones de la sociedad civil, se lanzan a la búsqueda de mecanismos que le permitan mantener o extender la cobertura de sus servicios a más bajos costos.

En algunos casos, el Estado complementa ese primer propósito con un real interés de auspiciar formas de democratizar las estructuras sociales. De todas formas, el hecho es que la participación es un imperativo y se ha convertido en tema que ocupa a los estadistas contemporáneos. Diversos mecanismos de ayuda mutua, de autogestión, de cogestión, de participación comunitaria, empiezan a ser implementados sin que se tenga del todo claro de qué se trata la metodología y los procesos participativos.



La metodología participativa propone vías horizontales, democráticas, que estimulan el potencial crítico y creador de los participantes.

Participación como vía para alcanzar libertades

La participación auténtica sólo se concibe en un ambiente de libertades. Para participar hay que expresarse y la expresión es el antónimo de represión.

Un ambiente de libertad supone la concreción de varias características, una de las que debe destacarse es la confianza. Además, el ámbito de libertades debe trascender la microrealidad específica de la actividad participativa, no basta que la acción (taller, proyecto, otro) ofrezca un ambiente de libertad, se refiere a que el ambiente social también lo posibilite o, cuando menos, no lo impida.

Se debe tener presente que la libertad es un proceso y que grupos o comunidad sólo llegarán a ella pasando por la superación de muchas dificultades y contradicciones en sus ámbitos de relaciones. No es, por lo tanto, un sendero fácil, sino plagado de escollos.

El trabajo participativo en libertad no significa que cada quien hace lo que le da la gana, sino el adoptar la opción más enriquecedora para el grupo. En consecuencia, se es más libre en la medida en que se eleven los niveles de consciencia en función del grupo.

Pero, además, la participación ha de darse en un ambiente lúdico (juegos), que supone gozo, alegría y esparcimiento. Por esas vías es por donde más aprende el ser humano, porque así las personas logran un aprendizaje adecuado, agradable y natural.

La participación auténtica sólo se concibe en un ambiente de libertades.

¿Participación: método o sumatoria de técnicas?

La metodología lleva implícita la idea de proceso integrado, armónico y coherente, lo que desborda la aplicación circunstancial de una o más técnicas.

El proceso, aunque como tal es integrado, no por ello deja de verse sometido a las variables que le imponen las circunstancias externas fortuitas. Aunque armónico, no descarta la polémica,

sino que, por el contrario, busca la problematización, confronta ideas . Y, aunque coherente, su propio dinamismo interno tiende a introducir elementos que parecen romper con la coherencia. Se rige, pues, por leyes dialécticas que lo van amalggando conforme el propio entorno lo demanda.

Además, la metodología implica una intencionalidad transformadora, pues sólo entiende que es válida la participación cuando ésta se produce de manera activa y consciente. La actividad humana cuando nace de sus conciencias, es crítica y creadora y, en

consecuencia, tiende a transformar las realidades preexistentes hacia formas superiores.

Por otra parte, debe de entenderse que la participación, para que sea real, supone el acceso a un espacio en el ámbito decisonal. Sólo habrá participación activa si quienes participan, a través de su acción y de su criterio libremente expresado, pueden influir sobre las líneas de conducción de los procesos. Obviamente, la apertura de ese espacio no se logra con la aplicación de técnicas, tampoco la sola metodología basta para lograrlo. Pero el método, para que



sea auténticamente participativo, debe estar concebido como un proceso que conduzca hacia la consecución de esos objetivos.

La metodología lleva implícita la idea de proceso integrado, armónico y coherente.

Participación: ¿Instrumento o fin en sí misma?

Según nuestro criterio, la participación es un método, un proceso metodológico y, como tal, puede ser instrumentalizado para el logro de determinados objetivos. Si entendemos que es un instrumento, sabremos, entonces, que de su acertada utilización dependerá, en buena medida, el logro de los resultados deseados.

La metodología participativa, al igual que cualquier otro instrumento, puede ser manipulada para distintos propósitos, subordinados a la intencionalidad de quien lo emplee. Por lo tanto, ese móvil, esa intención será determinante con respecto a los resultados finales.

Puede ocurrir que el método se instrumentaliza con miras al

fortalecimiento de estructuras verticales. Incluso puede ser empleado con el propósito de preservar situaciones y no de transformarlas. Claro que, en estos casos, no tardará en saltar a la vista la contradicción dada entre la intencionalidad del uso y la naturaleza del instrumento. Siempre que se acuda a la metodología participativa con propósitos distintos a los que ésta lleva implícita surgirá ese antagonismo.

La metodología participativa puede ser manipulada.

¿Qué obstaculiza la participación?

La puesta en marcha de procesos participativos enfrenta una serie de obstáculos que se pueden solventar en función de su propia capacidad creadora, de su empeño, decisión, entusiasmo y compromiso. El obstáculo más importante es la resistencia natural al cambio, el ser humano suele oponer resistencia a las innovaciones. Ello se agudiza cuando el cambio propuesto afecta a personas que se sienten cómodas, confortables con la situación actual.

El obstáculo más importante es la resistencia natural al cambio.

La resistencia puede provenir de distintas fuentes, de los técnicos, que no aceptan compartir conocimientos, en vez de impartirlos y la resistencia natural de algunas personas a colocarse en un nivel horizontal con otras, so pretexto de perder el status.

Las propias comunidades están dispuestas a vencer sus prejuicios, empujadas a ello por la fuerza que nace de sus propias necesidades. La actitud de cambio

termina por imponerse, en la medida que las situaciones por las que atraviesan resultan intolerables. Al fin y al cabo, la historia del género humano no es más que la reafirmación de la voluntad y capacidad del ser humano para transformar, para cambiar, para introducir innovaciones en todos los órdenes, buscando siempre mejorar sus condiciones generales de vida.

"La gente no se resiste a los cambios. Se resiste a ser cambiada".

Peter Senge



La metodología participativa puede ser manipulada.

Implicaciones de los procesos participativos.

Las implicaciones políticas:

La metodología participativa supone el acceso de los involucrados a espacios decisionales, lo cual compromete a la democratización de las estructuras de poder.

Como método, además, implica el desarrollo de la conciencia crítica, aspecto que puede entrar en contradicción con los propósitos de las estructuras dominantes, para las cuales puede resultar más conveniente la ausencia de reflexión por parte de los grupos de base.

Y, por último, la metodología aspira al logro de una voluntad transformadora, de la cual se desprenda una acción positiva en pro de la construcción de una situación superior a la precedente.

En consecuencia, la correcta aplicación de la metodología participativa se facilitará cuando la voluntad política, en todos sus niveles, (Estado, Institucional, Comunal e Individual), no es contraria a la naturaleza misma del método.

Democratización de las estructuras de poder.



Las implicaciones pedagógicas:

En la metodología participativa, el contenido (curricula) se subordina a la realidad grupal. Es desde la misma base de donde nacen los elementos fundamentales de análisis. Ello impone, al facilitador de procesos de aprendizaje, la obligación de romper con los esquemas habituales de la pedagogía, basados en la visión educador (dueño de la sabiduría) y educando (banco que recibe el depósito de sapiencia).

Ello plantea un problema de conciencia o de sensibilización por parte de los facilitadores y de las instituciones promotoras

del desarrollo, para encontrar soluciones mediante acciones informativas, discusión y reflexión y mecanismos que flexibilicen el sistema.

La formación de los técnicos, en cualquier disciplina, tal y como hoy se les concibe, no los capacita para desenvolverse como facilitadores de procesos metodológicos participativos. Por el contrario, tiende a prepararles como agentes que reproducen el status quo y por lo tanto reacios a la crítica, al cambio o a la reestructuración.

Por otra parte el método requiere mayor trabajo por parte del facilitador y del participante, entre quienes se dará una relación de



mayor horizontalidad. Sobre todo, demanda más trabajo creativo, más pensamiento, más apertura y más sensibilidad. Al fin y al cabo se trata de construir sociedades de aprendizaje que faciliten el diálogo experto (entre técnicos y pobladores) y la acción compartida de todos los actores.

Construir sociedades de aprendizaje que faciliten el diálogo experto (entre técnicos y pobladores) y la acción compartida de todos los actores.

¿ Cómo facilitar procesos participativos ?

El facilitador es la persona o equipo de personas que usualmente contribuyen al desarrollo de los procesos en general. El papel del facilitador se sustenta en: una actitud de compromiso real con el desarrollo; una posición de apoyo al esfuerzo del grupo por la transformación positiva de la realidad que les interesa modificar; una buena dosis de creatividad para implementar los

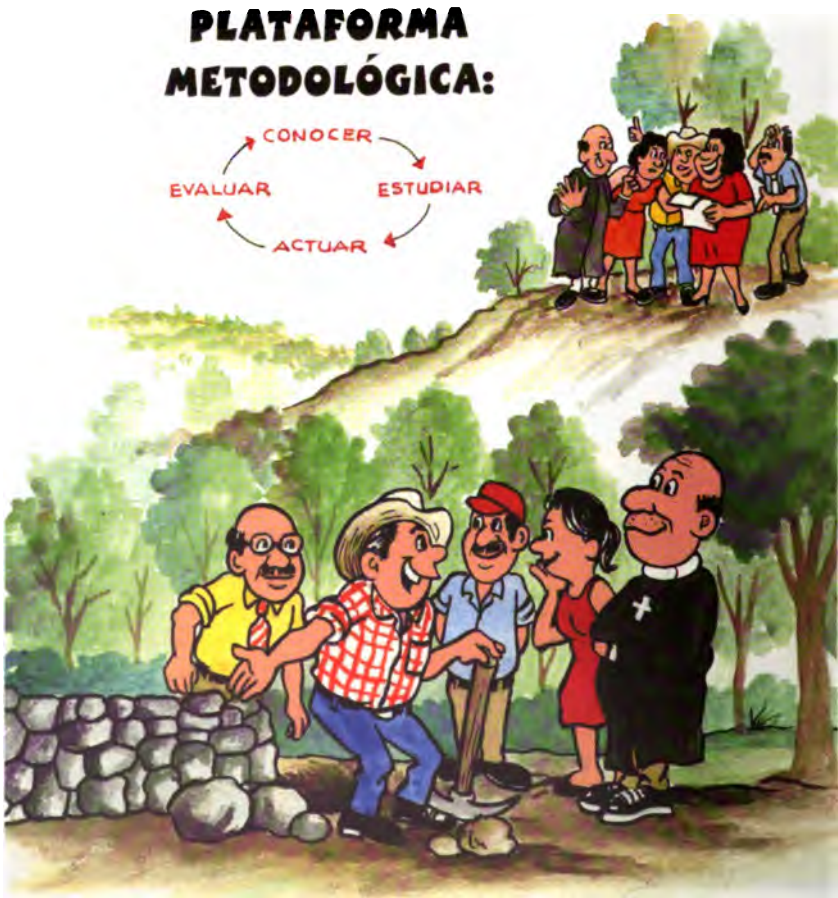


procesos y cada uno de sus pasos, y una actitud abierta, dispuesta al enriquecimiento mutuo de quienes participan en los procesos (del grupo y de los facilitadores).

El facilitador tiene un papel catalizador, de facilitación de procesos sinérgicos, apoya y acompaña los procesos, íntimamente ligado a la entrega, responsabilidad y compromiso

con los resultados. En términos personales el facilitador es un aprendiz de procesos de transformación organizacional humana.

La facilitación genera un ambiente de aprendizaje compartido, una especie de sociedad o comunidad de aprendizaje y acciones compartidas que contribuyen a que el futuro sea mejor.



El facilitador es un aprendiz de procesos de transformación organizacional humana.

Sistematización de la experiencia

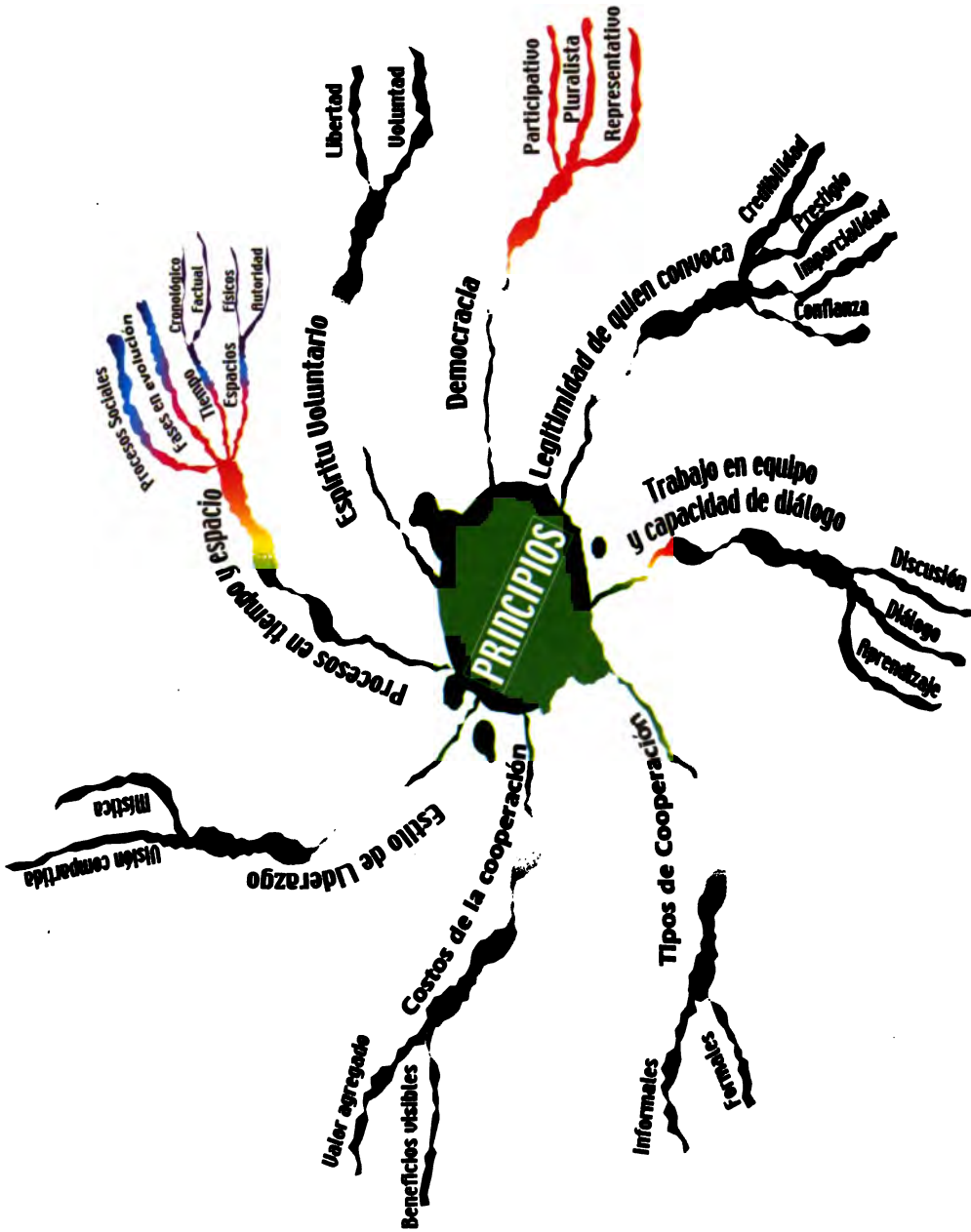
Sistematizar consiste en hacer una interpretación crítica de un proceso que hemos vivido, no es sólo reconstruir y registrar.

Toda acción emprendida por los seres humanos, implica la generación de un conocimiento. Cuando se ejecuta un proceso, cualquiera que éste sea e independientemente de sus resultados, se estará produciendo un cúmulo de elementos cognoscitivos que se desprenden de su práctica y que pueden ser de valor para enriquecer el proceso y para otros fines. En síntesis, de toda práctica podemos extraer teoría. De toda acción, si la sometemos a un momento de reflexión, encontraremos lecciones que pueden contribuir a mejorar

futuras acciones similares. Tenemos capacidad de aprender de lo actuado, con independencia de los resultados específicos obtenidos tras esa actuación. Ello significa que estamos en posibilidad de aprender tanto de nuestros aciertos como de nuestros yerros. El error también nos enseña y a veces con una huella más honda que la que imprime el acierto.

El análisis y la sistematización es esencial para agregar valor a los procesos participativos y avanzar hacia verdaderas sociedades de aprendizaje y de acción compartida. La reflexión sistemática facilita la acumulación de experiencias, de sabiduría, mediante procesos ascendentes, progresivos y acumulativos.

Sistematizar consiste en hacer una interpretación crítica de un proceso que hemos vivido.



PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN

3. Principios que rigen las relaciones de colaboración

Alcances y límites de la colaboración Institucional

Para efectos de este trabajo los términos instituciones y organizaciones se usan como sinónimos, y se definen como las instancias o estructuras en las cuales las personas se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones conjuntas y desempeñarse como actores colectivos en el mercado y la sociedad.

El término "colaboración", significa reunir esfuerzos para trabajar conjuntamente con otras personas o instituciones, para un objetivo común.

Las instituciones son el conjunto de entidades o dependencias públicas y privadas constituidas para cumplir funciones previamente determinadas. Es necesario considerar que las instituciones son entes vivos, producto

del ambiente y que evolucionan a través del tiempo, con períodos de gran actividad y prosperidad, y otros de crisis y de desaliento.

Los términos "colaboración" y "cooperación", empleados como sinónimos en este documento, significan reunir esfuerzos para trabajar conjuntamente con otra u otras personas o instituciones para un mismo fin. Cooperar es participar conjuntamente en una obra común.

Negociar es el proceso mediante el cual procuramos llegar al mejor acuerdo. "Negociación", es el proceso de discusión y diálogo de los términos de un acuerdo de colaboración entre personas o instituciones para actuar conjuntamente.

El diálogo y la discusión son recursos poderosos para potenciar el aprendizaje y la acción colaborativa: la capacidad de pensar y actuar de un equipo de personas es potencialmente superior al de las personas pensando y actuando en forma individual. La discusión es una

herramienta útil para analizar una situación desde distintos puntos de vista proporcionados por los participantes en ese proceso; en tanto que el propósito del diálogo consiste en trascender la comprensión de un solo individuo, para construir un entendimiento nuevo y más profundo. El poder de la discusión y el diálogo como potenciadores del aprendizaje y la acción cooperativa reside en su sinergia y en su equilibrio.

Conviene reconocer que la fuerza propulsora de la colaboración es la ganancia o ventaja que pueden obtener las personas o instituciones participantes.

El diálogo y la discusión son recursos poderosos para potenciar el aprendizaje y la acción colaborativa

La experiencia indica que la motivación es más compleja que el simple modelo de utilidad o ganancia esperada. La conducta humana realmente está motivada por dos tipos diferentes de funciones de utilidad, cierto tipo de preferencias de las personas están gobernadas por la función

usual de preferencia del autointerés, en tanto que otras preferencias son puramente sociales, interesadas en el grupo, la comunidad, la sociedad o el mundo.

Las personas se mueven entre estos tipos de preferencias, en la vida cotidiana las combinan y no en pocas ocasiones se contraponen las preferencias al autointerés frente a las preferencias por el interés del grupo o la comunidad.

La colaboración entre personas e instituciones necesita de un proceso de maduración, como en casi todos los procesos sociales. No se puede precipitar o forzar el desarrollo de la colaboración institucional, se requiere tiempo, por lo general períodos relativamente largos.

Las instituciones poseen cierto grado de especificidad que las diferencia unas de otras, son heterogéneas. Con frecuencia no se reconoce la heterogeneidad institucional: se habla de ONG, Sector Público u otro como si se tratara de una unidad homogénea. Es un error hacerlo. El término sirve solamente para explicar que no se está hablando

de empresarios. Las diferencias al interior de estas entidades deben ser reconocidas, ya que son el fundamento de la integración.

El poder de la discusión y el diálogo como potenciadores del aprendizaje y la acción cooperativa reside en su sinergia y en su equilibrio.

La diversidad de actores institucionales, sumada a la integración de los mismos en acciones conjuntas, genera una fuerza o energía superior a la suma de las partes. La sinergia es el producto principal de una acción interinstitucional coherente y orientada hacia objetivos concretos.

La sinergia es el producto principal de una acción interinstitucional coherente y orientada hacia objetivos concretos.

Principios de las relaciones de colaboración

Se reconoce que la colaboración es un recurso relevante para mejorar el impacto de la acción

institucional, aunque hay limitada experiencia sobre la forma de lograr relaciones exitosas. La evidencia empírica enseña algunos principios que rigen las relaciones de colaboración, que pueden servir de guía para lograr relaciones de colaboración exitosas o satisfactorias.

Principios

- **Espíritu Voluntario.**

Se fundamenta en la libertad de elección de las personas para tomar sus propias decisiones. Las relaciones de cooperación deben nacer de la propia voluntad de los y las participantes. Las decisiones autónomas redundan en convicciones más profundas y una implementación más efectiva.

Las relaciones de cooperación deben nacer de la propia voluntad de los y las participantes.

- **Democracia**

Los y las participantes en esfuerzos cooperativos

discuten, dialogan, negocian y adoptan sus decisiones a través de mecanismos participativos, pluralistas y representativos. Autonomía y responsabilidad para decidir son clave en las relaciones colaborativas.

Autonomía y responsabilidad para decidir son clave en las relaciones colaborativas.

• **Legitimidad de quien convoca**

La esencia en toda relación de cooperación es la confianza mutua entre los socios. La legitimidad de la persona o entidad que convoca y promueve la cooperación es determinante. La legitimidad es determinada por la credibilidad, prestigio e imparcialidad de quien asume la responsabilidad de liderar el proceso de cooperación.

La esencia en toda relación de cooperación es la confianza mutua entre los socios.

• **Trabajo en equipo y capacidad de diálogo**

Los grupos generan dinámicas y conocimientos que trascienden la capacidad individual. El diálogo es el corazón de la disciplina del aprendizaje en equipo. El propósito de un diálogo consiste en trascender la comprensión de un sólo individuo. La discusión es la contrapartida necesaria del diálogo, en la discusión se presentan y defienden distintos puntos de vista que ayudan a comprender una situación determinada.

El diálogo es el corazón de la disciplina del aprendizaje en equipo

• **Tipos de Cooperación**

Se debe reconocer que existen diversas formas y mecanismos de cooperación y que éstos pueden ser formales e informales. La selección de uno u otro se basa en la situación particular y en la naturaleza y alcance del acuerdo de cooperación que se requiera.

Si bien muchas relaciones colaborativas incluyen acuerdos formales, no siempre es necesario un contrato. Las alianzas informales también pueden ser una manera útil de cooperar. La cooperación informal es un punto de partida lógico para los acuerdos más formales. El único motivo para buscar la cooperación es que ese es el mejor camino para alcanzar un objetivo.

El único motivo para buscar la cooperación es que ese es el mejor camino para alcanzar un objetivo.

• **Costos de la cooperación**

La función de cooperación debe agregar valor. Si no agrega valor, el mecanismo de cooperación debe desaparecer. Los beneficios de la cooperación no sólo deben ser evidentes para las personas que participan en este tipo de esfuerzos, sino que sus beneficios deben ser superiores a los costos de transacción. Se trata de lograr el máximo beneficio con el mínimo costo

de transacción (mínima burocracia). Los participantes de un esfuerzo colaborativo deben tener la facultad de forzar el cumplimiento de los acuerdos a un costo de transacción tal, que el intercambio o la colaboración les resulte provechoso.

La función de cooperación debe agregar valor. Si no agrega valor, el mecanismo de cooperación debe desaparecer.

• **Estilos de liderazgo**

En el proceso de construir relaciones de cooperación, los líderes son diseñadores y maestros, son responsables de forjar organizaciones donde la gente expande continuamente su capacidad de aprender. El concepto aprender-haciendo sugiere no sólo que podemos pensar sobre el hacer sino que podemos pensar sobre cómo hacer algo mientras lo hacemos. Las personas que ejercen la función de liderazgo facilitan la construcción de una

visión compartida como un elemento central de su aporte. La mística, en el sentido de creer que la cooperación es beneficiosa y posible, es la fuerza generadora que fundamentada en una visión compartida, instiga a la acción.

Las personas que ejercen la función de liderazgo facilitan la construcción de una visión compartida como un elemento central de su aporte.

• **Procesos en el tiempo y el espacio**

Las relaciones de cooperación son procesos sociales que ocurren en tiempos y espacios definidos. El proceso de cooperación es un conjunto de fases en evolución permanente. La dimensión temporal está referida al tiempo mecánico o cronológico pero principalmente al tiempo factual, al tiempo en el que sentimos que el progreso de las relaciones colaborativas aumentan su

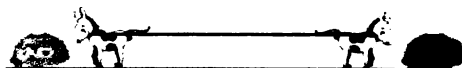
valor, en el sentido que contribuyen a mejorar este tipo de relaciones. Este proceso ocurre en espacios físicos definidos pero también en espacios de autoridad a las que todos los participantes de estos acuerdos tienen oportunidad de acceder.

El proceso de cooperación es un conjunto de fases en evolución permanente.

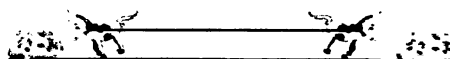
Para resolver tu necesidad



No dejes que el egoísmo se apodere de ti



Surgirá la necesidad



Medita y comprenderás que...



En la unión,



está la fuerza.





FACTORES CLAVE EN LAS RELACIONES DE COLABORACION

4. Factores clave en las relaciones de colaboración

Se considera que la cooperación es un recurso importante para mejorar la eficiencia y efectividad de la acción institucional. Sin embargo, existe poco conocimiento sobre los factores que favorecen o dificultan que dos o más personas o instituciones trabajen juntas y se consoliden mutuamente, conservando su identidad e independencia.

Algunos factores clave se señalan a continuación:

Las personas: papel principal en las relaciones de colaboración

El elemento que diferencia los acuerdos de colaboración exitosos y no exitosos no está en las instituciones y sus recursos materiales, sino en los hombres y las mujeres que dentro de las instituciones los hicieron funcionar. El papel de las personas en las negociaciones y resultados de los acuerdos de colaboración es fundamental.

Quienes han trabajado en la implementación de mecanismos



de colaboración entre instituciones, han descubierto que el aprovechamiento del potencial de la cooperación depende de las personas que se involucran en el proceso más que en las herramientas que se utilizan. Algunas personas se entusiasman con la idea y colaboran desde el principio, otras se mantienen indiferentes, y otras, explícitamente o no, la combaten.

El papel de las personas en las negociaciones y resultados de los acuerdos de colaboración es fundamental.

La actitud de las personas expresada en entusiasmo, optimismo y sentido de equipo, son condiciones que favorecen las relaciones de colaboración. Por el contrario, la apatía y las actitudes pesimistas e individualistas, dificultan los esfuerzos colaborativos. La identificación o la no identificación de las personas con el esfuerzo colaborativo, tiene mucho que ver con los resultados que se obtengan.

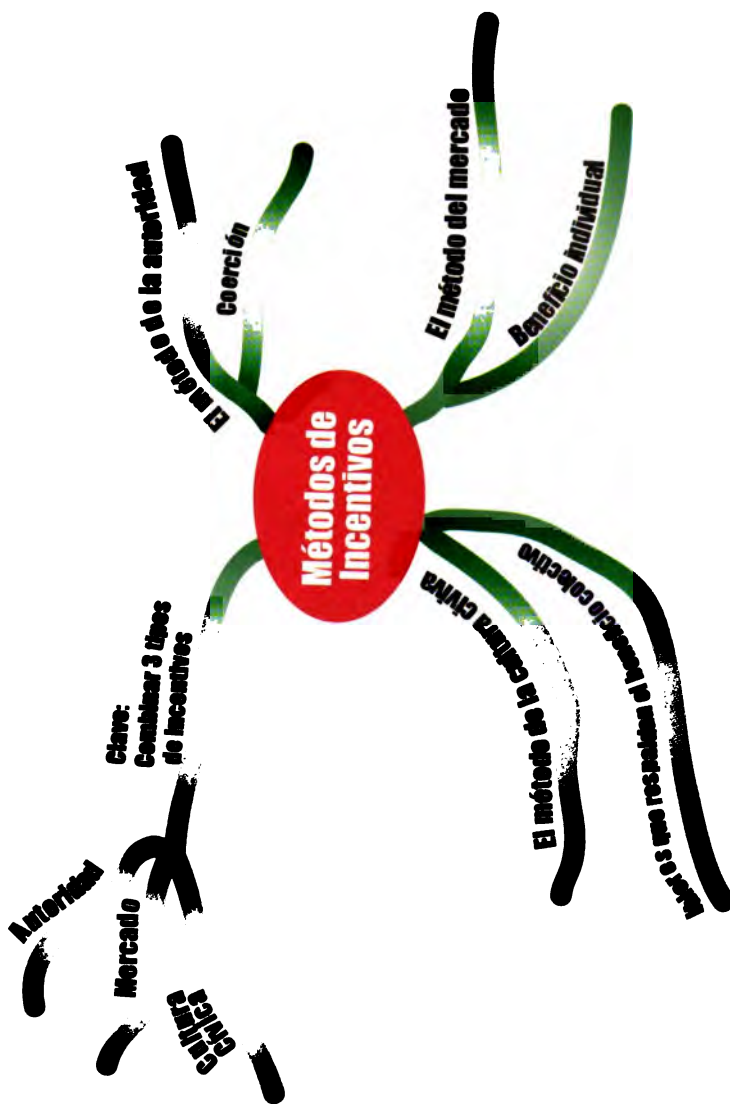
El éxito depende de la fuerza, la convicción y la vocación con que las personas se entregan a esta labor. Hay personas que les agrada el esfuerzo colaborativo, hay personas que no lo soportan, o personas a las que les es indiferente.

El éxito depende de la fuerza, la convicción y la vocación con que las personas se entregan a esta labor.

Incentivos: fuerza propulsora de la colaboración

El ser humano necesita estar motivado para trabajar con gusto. Esto es, sentirse atraído por algo relativo a la labor que realiza. El incentivo es utilizado como fuerza propulsora para mejorar la disposición hacia la colaboración.

Las personas son motivadas por incentivos materiales (salarios, beneficios, premios) y no materiales (reconocimiento, participación, comunicación, respeto).



MÉTODOS DE INCENTIVOS

La utilidad, ganancia o ventaja que pueden obtener las personas o instituciones que establecen relaciones de colaboración, es un factor que determina este proceso e incide en los resultados.

El incentivo es la fuerza propulsora que impulsa hacia la cooperación

Métodos de Incentivos

Los incentivos son la fuerza propulsora de la cooperación. En el diseño de incentivos para estimular las relaciones de coordinación y cooperación entre instituciones, existen tres posibilidades genéricas:

La Autoridad: incentivos basados en la coerción.

El Mercado: incentivos basados en el beneficio individual.

La Cultura Organizacional: incentivos basados en valores que respaldan el beneficio colectivo.

¿Cuál método produce los mejores resultados? ¿El método de la autoridad basado en la coerción? ¿El método del mercado basado en el beneficio individual? ¿El método de la cultura cívica

basado en valores que respaldan el beneficio colectivo?

El Semáforo es un ejemplo exitoso como mecanismo de coordinación. El Semáforo es un sistema automático de coordinación del tráfico en una intersección que opera por medio de luces de colores que asignan secuencialmente el derecho de vía. ¿Por qué se obedecen las señales del Semáforo? ¿Qué motiva a las personas? En el caso del Semáforo se combina la coerción (contención por la fuerza, obligación); el beneficio individual; el beneficio colectivo: finalmente se convierte en hábito. El Semáforo está institucionalizado, es aceptado y reconocido por todos, por lo tanto ha adquirido valor y estabilidad como medio para coordinar el tráfico.

El método de la cultura organizacional es el que tiende a producir en el largo plazo los mejores y mayores beneficios desde la perspectiva de los involucrados y de la sociedad, sin embargo, con pocas excepciones no es viable sustentar las funciones de coordinación y cooperación sólo en el incentivo del beneficio colectivo.

La clave es una mezcla de los tres tipos de incentivos. En la medida en que puede sustentarse en mayor grado en la cultura organizacional y en menor grado en los otros dos, se incrementará el beneficio colectivo y la eficacia organizacional. El desafío consiste en crear dentro de las organizaciones un fuerte incentivo hacia el beneficio colectivo, reconociendo que también se deberá apelar al beneficio individual o la autoridad.

Las experiencias sobre relaciones de coordinación y cooperación usualmente ponen énfasis en el sistema de señales y descuidan el sistema de incentivos. Para coordinar se piensa mecánicamente en Comités, Políticas, Ordenes. Se presume que basta con las señales para coordinar las acciones de otros, pues bastará que sepan qué es lo que deben hacer para que lo hagan. La experiencia señala que para coordinar las actividades de varias



personas o instituciones se requiere que, además de saber qué es lo que deben hacer (las señales), tengan razones para hacerlo (los incentivos). Pocas veces en el diseño de medios de coordinación y cooperación se piensa en el sistema de incentivos, solamente se piensa en las señales. Por ello, con frecuencia la coordinación no funciona: las señales pueden ser muy claras y oportunas, pero no hay incentivos para hacerles caso.

Para coordinar se requiere, saber qué es lo que se tiene que hacer (las señales), y las razones para hacerlo (los incentivos).

La necesidad mutua genera compromiso

Cuando una relación se basa en la necesidad mutua, ayuda a obtener el respaldo interno de cada institución y superar los inconvenientes de rutina, los intereses contrarios de las partes y las diferencias culturales. También invalida el argumento de que una de las partes se debe

Las preferencias por el autointerés y/o el interés social, son los principales móviles de la conducta y el comportamiento de las personas

imponer para tener éxito, o que no hay razón para que no lo logre de manera individual.

A medida que la coparticipación progresa, ambas partes llegan a respetar la contribución de la otra y a reconocer su dependencia mutua.

Una alianza perdura tanto como subsista la necesidad mutua. Tan pronto como se deteriore el mérito de una de las partes, la otra tendrá un motivo para asumir el control o dejar sin efecto el acuerdo.

Una alianza perdura tanto como subsista la necesidad mutua. Tan pronto como se deteriore el mérito de una de las partes, la otra tendrá un motivo para asumir el control o dejar sin efecto el acuerdo.

La necesidad recíproca permanente, sostenida por los esfuerzos de cada parte para alcanzar el mismo objetivo, es el sello distintivo de una buena alianza o acuerdo de colaboración.

Compartir riesgos consolida la alianza

Compartir los riesgos genera un poderoso incentivo para cooperar.

Cuando una institución no tiene nada que perder, mientras su socio corre demasiados riesgos, no vale la pena que se exponga por el mero hecho de compartir un objetivo.

Compartir los riesgos genera un poderoso incentivo para cooperar en beneficio mutuo en todos los aspectos. Casi siempre se coopera por necesidad mutua, pero se suelen correr riesgos por

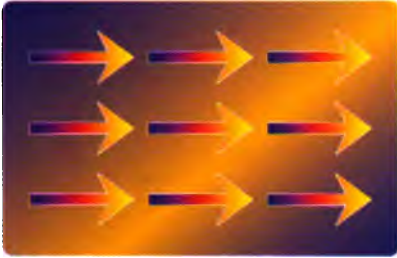
separado. Esto hace malograr las oportunidades mutuas o, en algunos casos, las posibilidades de contar con las ventajas del otro en el futuro. El éxito de una alianza de riesgos compartidos, como una necesidad mutua, alienta el compromiso más sólido.

Los objetivos compartidos

Puede parecer innecesario decir que los socios potenciales, antes de establecer una alianza deben ponerse de acuerdo en qué es lo que pretenden lograr. Con objetivos diferentes no hay esperanza de lograr una alianza con éxito. Cuando no se consiguen nivelar las aspiraciones y conjeturas, se sientan las bases para un futuro conflicto.

Con objetivos diferentes no hay esperanza de lograr una alianza con éxito.

OBJETIVOS COMPARTIDOS



OBJETIVOS NO COMPARTIDOS



Las alianzas dependen de las relaciones

Los riesgos en una alianza incluyen las posibilidades de conflicto entre las entidades que trabajan juntas. Como en un matrimonio, esto se puede prever con relativa certeza desde el principio. El espíritu de cooperación depende de la confianza y el entendimiento mutuo, que se desarrolla únicamente con esfuerzo a través del tiempo.

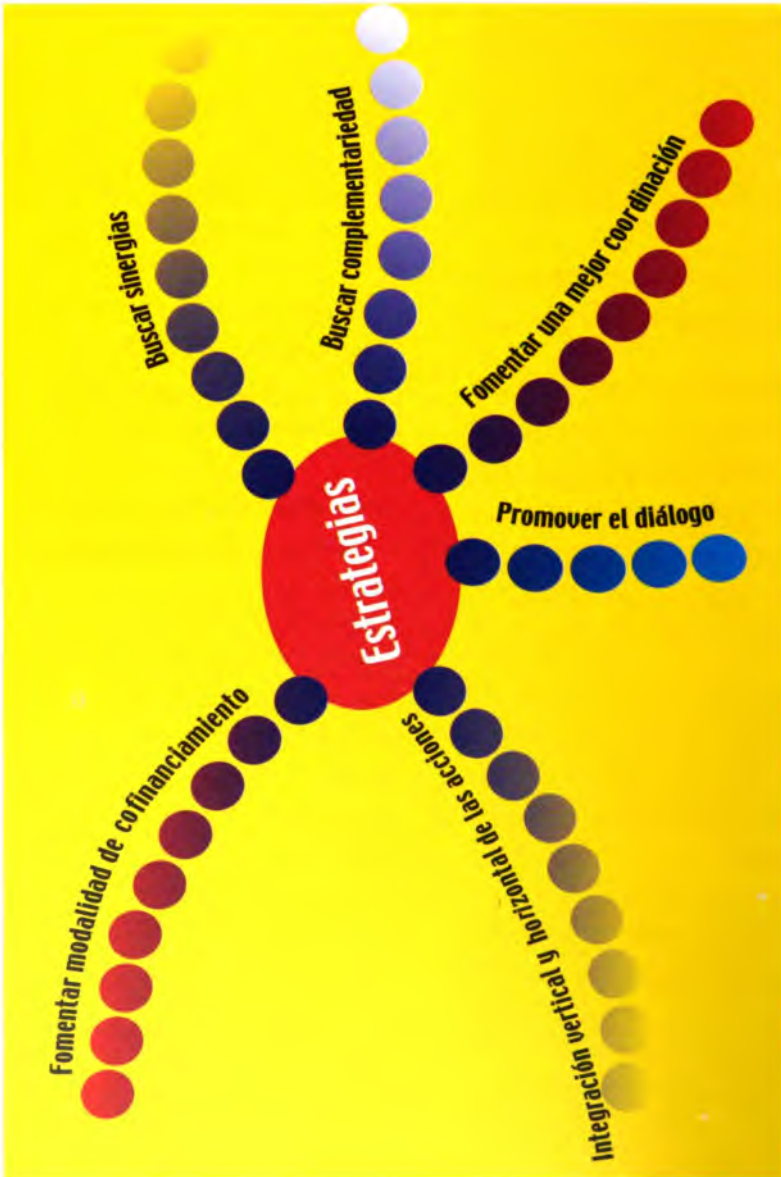
Los esfuerzos para comprender y adaptarse a las necesidades particulares del socio institucional, pueden ser motivos determinantes del éxito.

El espíritu de cooperación depende de la confianza y el entendimiento mutuo

Confianza mutua también significa vulnerabilidad

La dependencia recíproca en una alianza expone a las instituciones al peligro de verse comprometidas por los problemas de sus contrapartes. Las entidades deben pensar más acerca de cómo su conducta puede afectar a la otra parte para construir relaciones satisfactorias.

Las entidades deben pensar más acerca de cómo su conducta puede afectar a la otra parte para construir relaciones satisfactorias.



Elementos de la Estrategia para establecer alianzas

5. Estrategias y tipos de alianzas entre instituciones

Estrategias de cooperación

Las limitaciones de recursos, la diversidad y la magnitud de los problemas a enfrentar para lograr un desarrollo más sostenible, invitan a los diferentes actores institucionales a concertar una agenda común que aproveche lo mejor posible las ventajas comparativas de todas las instituciones y actores clave.

Cada forma de alianza es diferente en cuanto a la fuerza de compromiso que requiere y el grado de control que permite a cada socio o institución.

En tal sentido, las estrategias para establecer alianzas o relaciones de colaboración entre instituciones deben considerar como elementos centrales:

- Promover el diálogo entre actores a nivel local, nacional y regional.
 - Fomentar modalidades de cofinanciamiento de acciones
 - Integración vertical y horizontal de diferentes acciones, programas y proyectos.
- Buscar sinergia.
 - Buscar complementariedad.
 - Fomentar una mejor coordinación.

Estos elementos, entre otros, son esenciales en una estrategia que enfatiza el diálogo, la negociación y acuerdos entre actores clave y las relaciones de colaboración institucional como medio para lograr un desarrollo más sostenible.

Tipos de alianzas

Existen varios tipos de alianzas o relaciones de colaboración. Cada forma de alianza es diferente en cuanto a la fuerza de compromiso que requiere y el grado de control que permite a cada socio o institución.

Relaciones informales

En cierto tipo de alianza -la cooperación informal-, las instituciones trabajan juntas sin un acuerdo obligatorio. Los compromisos mutuos en este caso

son moderados; el control es ejercido ampliamente por las instituciones participantes que actúan en forma separada.

Acuerdos formales

Los contratos formales se hacen cuando los socios desean establecer compromisos explícitos. En vista de que los riesgos compartidos pueden ser significativos, las alianzas contractuales ofrecen alguna posibilidad de compartir el control.

Consortios o emprendimientos conjuntos

Los consorcios o emprendimientos conjuntos, implican alianzas equitativas porque otorgan una propiedad común, lo cual hace necesario ampliar los compromisos mutuos y compartir aún más las responsabilidades y el control.

Las relaciones de colaboración o alianzas comprenden algunos o todos los tipos y, por lo tanto, requieren de diferentes niveles de compromiso y control.

La selección del tipo de alianza que corresponde a cada situación particular dependerá de las respuestas a preguntas como las siguientes:

¿Existen oportunidades de colaboración?

¿Qué puede hacerse para aprovecharlas?

¿Cuál es el potencial o capacidad de los actores?

¿Quién puede hacer qué?

¿Quién tiene que hacer qué y cuándo?

¿Cómo?

La clave está en la búsqueda de consensos o acuerdos mediante el diálogo entre las instituciones que estén negociando la alianza o colaboración.

¿Cuál es el tipo de alianza que más conviene a nuestros intereses? La respuesta a esta interrogante y principalmente los criterios utilizados para decidir si la alianza tiene sentido y cuál tipo de alianza es la que mejor satisface nuestros intereses y la de nuestro socio potencial, es sin lugar a dudas una de las decisiones que

más incide en el desempeño, éxito o fracaso, de las relaciones de cooperación o colaborativas.

Algunas de las interrogantes clave para seleccionar el tipo de alianza que más conviene a nuestros intereses se ilustran en el diagrama de página 56.

¿Existen oportunidades de colaboración?

Esta interrogante evalúa si existen las condiciones previas para una colaboración efectiva con base en los siguientes criterios: ¿Es necesaria? ¿Quién gana qué? ¿Disposición? ¿Es evidente el valor que agrega la colaboración? ¿Los costos de transacción son bajos?

¿Quién puede hacer qué?

Esta interrogante se refiere al papel y responsabilidades que cada uno de los participantes asumirá como funciones complementarias, que agregan valor.

¿Quién tiene que hacer qué y cuándo?

Un plan de trabajo debidamente consensuado que refleje claramente las atribuciones y responsabilidades de cada una de las partes, es indispensable.

¿Cómo?

El conocimiento preciso sobre cómo se obtendrán los resultados esperados es una interrogante clave en los acuerdos colaborativos, para garantizar el alineamiento del acuerdo colaborativo a la naturaleza, principios y metodología de las instituciones participantes.

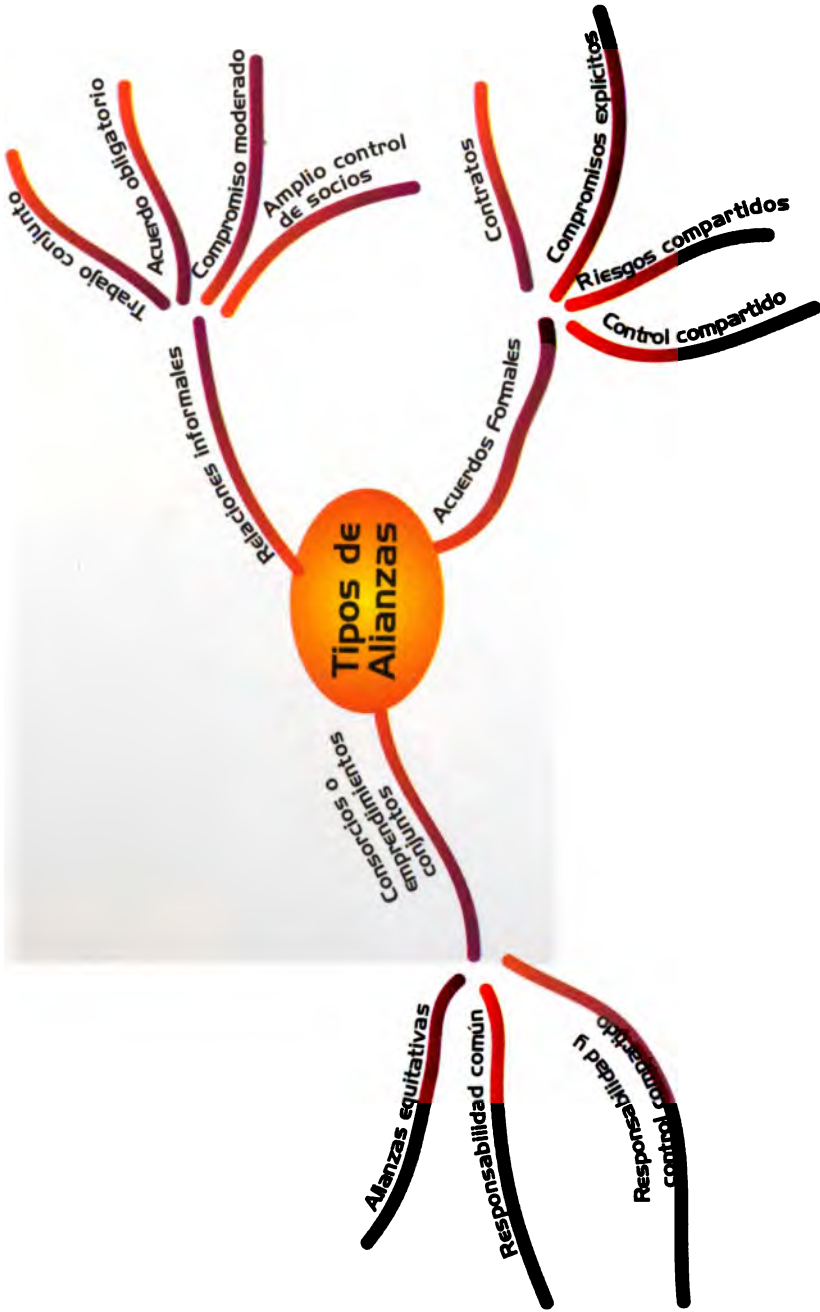
¿Cuál es el potencial o capacidad de los actores?

Conocer en forma detallada el potencial de los socios y el reconocimiento de tales capacidades es una condición necesaria para establecer buenos acuerdos colaborativos.

¿Qué puede hacerse para aprovecharlas?

El potencial o capacidad es como un recurso almacenado, debidamente registrado y cuantificado en el inventario o patrimonio de una institución, pero no necesariamente utilizado.

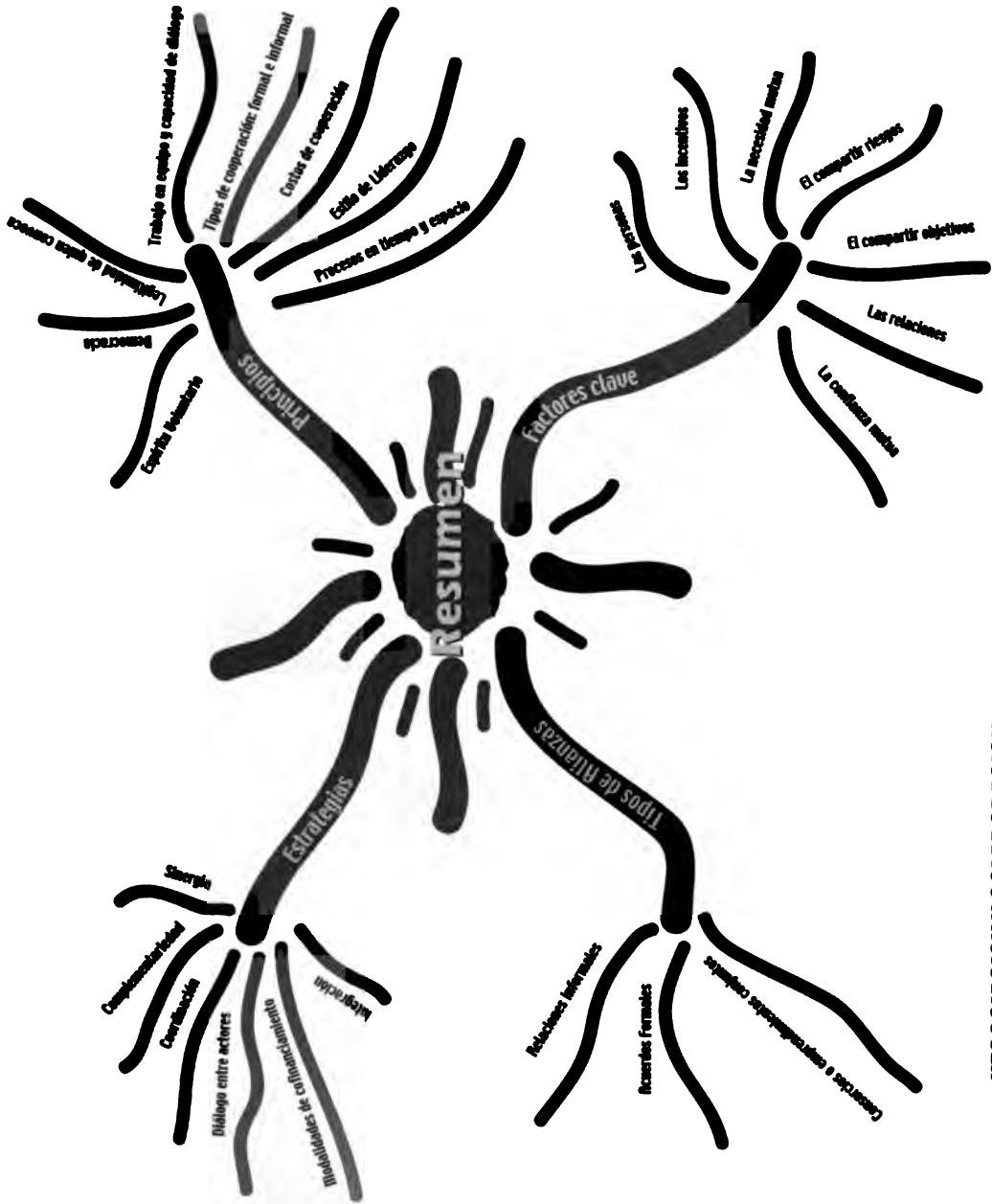
El acuerdo colaborativo se preocupa por la puesta en marcha de acciones que utilicen plenamente el potencial y capacidades disponibles por los socios.



TIPOS DE ALIANZAS

INTERROGANTES CLAVE PARA SELECCIONAR EL TIPO DE ALIANZA QUE MAS CONVIENE A CADA SITUACION PARTICULAR





NEGOCIACION Y COLABORACION PARA MEJORAR EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

6. Resumen y Conclusiones

Resumen

Importancia de la colaboración Institucional

- Los esfuerzos para alcanzar algunos de los objetivos esenciales para el desarrollo sostenible, pueden calificarse de insuficientes.
- El desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural requiere enfoques sistémicos para atacar simultáneamente problemas biológicos, físicos, culturales, políticos, sociales, económicos e institucionales.
- La nueva institucionalidad y la colaboración entre actores clave, brinda oportunidades de aumentar la eficiencia y eficacia de la acción institucional.
- Las alianzas, permiten acceder a más recursos de los que puede poseer o adquirir una sola entidad.
- Establecer relaciones de colaboración o alianzas lleva tiempo. No coincide con expectativas de corto plazo.
- El acuerdo entre actores clave es necesario para aumentar la productividad y conservar los recursos naturales de manera sostenible.

Principios que rigen las relaciones de colaboración

- Espíritu voluntario.
- Democracia.
- Legitimidad de quien convoca.
- Trabajo en equipo y capacidad de diálogo.
- Tipos de cooperación: formal e informal.
- Costos de la cooperación.
- Estilo de liderazgo.
- Procesos en el tiempo y el espacio.

Factores clave en las relaciones de colaboración

- Las personas.
- Los incentivos.
- La necesidad mutua.
- El compartir riesgos.
- El compartir objetivos.
- Las relaciones.
- La confianza mutua.

Estrategias de colaboración

- Sinergia.
- Complementariedad.
- Coordinación.
- Diálogo entre actores.
- Modalidades de cofinanciamiento.
- Integración.

Tipos de Alianzas

- Relaciones informales.
- Acuerdos formales.
- Consorcios o emprendimientos conjuntos.

Conclusiones

La negociación y cooperación entre instituciones no tiene sentido por sí mismo, el objeto es lograr un mejor desempeño de la institucionalidad rural en la prestación de sus servicios y en la calidad de sus productos.

La configuración de los procesos de negociación y cooperación depende siempre de la situación específica, por ello, los conceptos y las herramientas para llevar a cabo procesos de negociación y cooperación entre instituciones deberían ser adaptados al lugar, a las personas y a sus aspiraciones.

La negociación y la cooperación no son más que uno de los caminos para estimular un nuevo comportamiento y nuevas actitudes con base en nuevas formas de trabajo y de comunicación, que contribuyan a mejorar el desempeño de la institucionalidad rural.

La participación de los miembros de las organizaciones en los procesos de negociación y en el diseño de los mecanismos colaborativos, es clave para asegurar el éxito de estos esfuerzos. De igual forma, es clave

el dominio y aplicación de algunos conceptos que han probado su utilidad en la experiencia práctica.

En nuestro trabajo y experiencia en el desarrollo de procesos de negociación y colaboración para mejorar la institucionalidad rural, nos enfrentamos a problemas e intereses que varían constantemente. El tema de la distribución del poder aparece como uno de los aspectos de mayor importancia, hemos aprendido que es muy peligroso tratar de soslayarlo o hacer un rodeo alrededor del tema.

El desafío consiste en poner en marcha procesos colaborativos sustentados en personas (masa crítica) entusiastas, optimistas, con sentido de equipo, que creen que es posible mejorar el desempeño de la institucionalidad rural mediante esfuerzos cooperativos y con capacidad para desencadenar y movilizar la participación y el potencial crítico y creativo de los actores clave vinculados al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales.

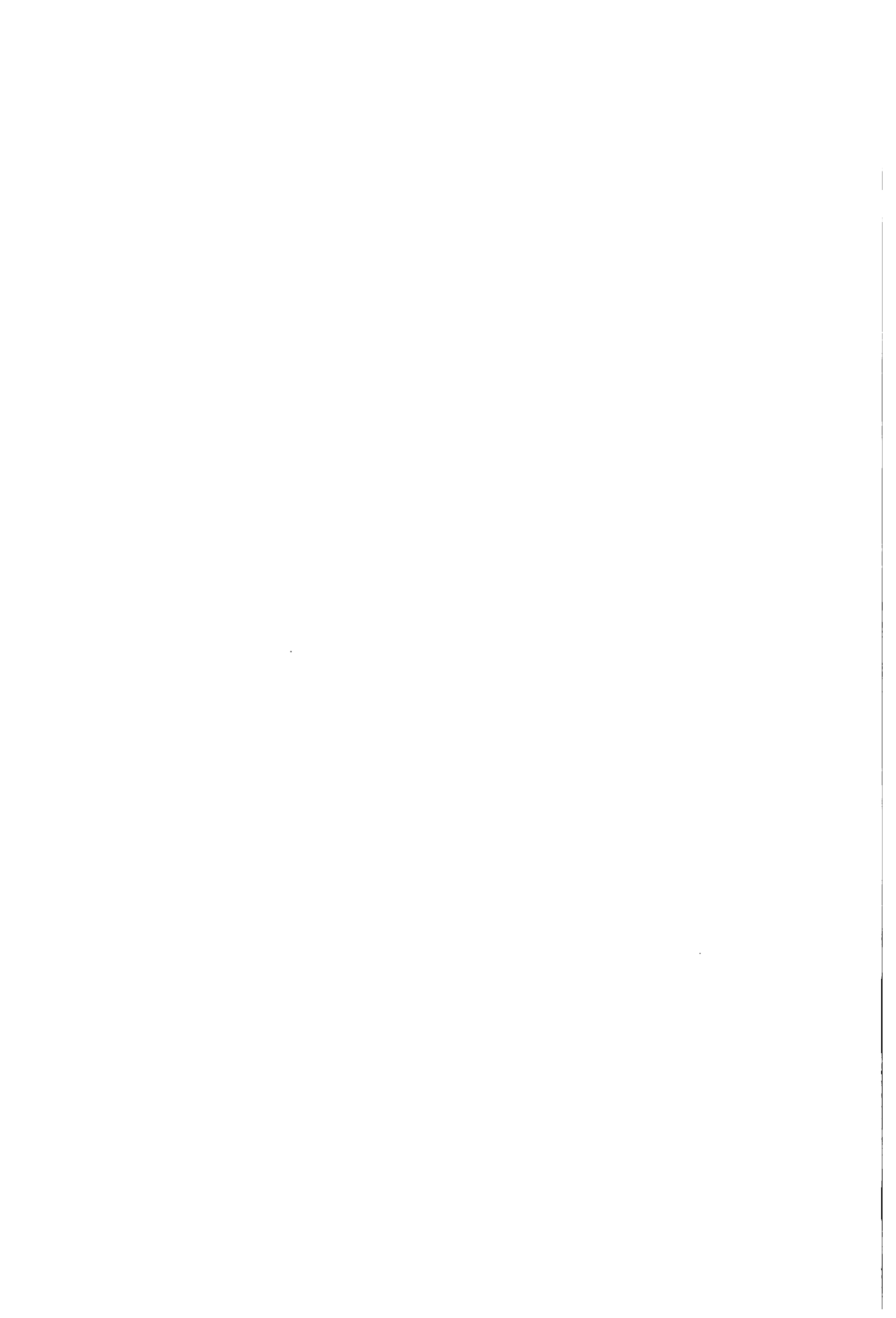
Bibliografía

- Barea, Francisco. 1990. Mecanismos de dirección para el manejo de proyectos de desarrollo rural. IICA República Dominicana.
- Bazerman, Max H. y Neal, Margaret. 1992. La Negociación Racional en un Mundo Irracional. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España.
- Colosi, Thomas R. y Berkeley, Arthur. 1991. Negociación colectiva: El arte de conciliar intereses. Editorial LIMUSA, México.
- De las Casas, Lizardo y Cáceres, Ricardo. Editores. 2000. Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura. Editorial AgroamerICA.
- Hocdé, Henri y Miranda, Byron. Editores. 2000. Los InterCAMBIOS Campesinos...Más allá de las fronteras...Seamos Futuristas. IICA-Holanda/LADERAS, GTZ, CIRAD.
- IICA. 1999. Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central 1998-2000. Documento de proyecto, El Salvador.
- Lewis, B. Jordan. 1993. Alianzas estratégicas. Vergara S.A. Buenos Aires, Argentina.
- Mahon, Heberto. 1992. Las personas: la clave para el éxito de su empresa. Vergara S.A. Buenos Aires, Argentina.
- Margolis, Howard. 1982. Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miranda, Byron. 1990. Desarrollo Rural de América Latina. Universidad Autónoma de Chapingo, México.

- Miranda, Byron. 1993. Nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural en América Latina, FAO, Chile.
- Miranda, Byron. 1999. Sistemas Institucionales Abiertos para el Desarrollo Sostenible de las Laderas de América Central. IICA, EDICPSA, El Salvador.
- Miranda, Byron. 2000. El Papel de la Agricultura en la Sociedad y la Economía en América Central. CIRAD, Montpellier, Francia.
- Nalebuff, Barry & Brandenburger, Adam. 1996. Coo-petencia. Grupo Editorial Norma, Colombia
- North C. Douglas. 1993. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México.
- Richards, Ronald W., Editor. 1996. Building Partnerships. Jossey - Bass Publishers, San Francisco, USA.
- Scherr, Sara / Miranda, Byron y Neidecker Gonzáles, Oscar, eds. 1997. Investigación sobre Políticas para el Desarrollo Sostenible en las Laderas Mesoamericanas. IICA-Holanda/LADERAS, IFPRI, CIMMYT, Zamorano.
- Trejos, Rafael y De las Casas, Lizardo., Editores. 1999. Hacia una nueva Institucionalidad: Cambios en la Forma de Conducir la Agricultura. Editorial AgroamerIICA.
- Zimmermann, Arthur. 1998. Gestión del Cambio Organizacional, Caminos y Herramientas. Ediciones Abya - Yala, Ecuador.

Segunda Parte:

**Siete Estudios de Caso que
sistematizan la Experiencia y
Resultados del Proyecto
IICA-Holanda/LADERAS**





CASO 1

**COMITES LOCALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE:
MECANISMO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL
PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA
AGRICULTURA Y SUS ESPACIOS RURALES**

Por Byron Miranda
IICA

El Salvador y Honduras, 1998

Comités Locales de Desarrollo Sostenible: Mecanismo de Cooperación Interinstitucional para Promover el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y sus Espacios Rurales

Por Byron Miranda¹

Dentro del territorio nacional, el nivel local es un espacio privilegiado para el ejercicio de los derechos ciudadanos y para emprender acciones colectivas que con enfoque territorial, respondan a las circunstancias locales y movilicen la participación de las fuerzas vivas del territorio en función de su propio desarrollo.

El Proyecto Regional "Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central", Convenio IICA-Holanda, realiza acciones de desarrollo local en El Salvador y Honduras desde 1995, facilitando y acompañando el proceso de institucionalización de cuatro Comités Locales de Desarrollo Sostenible: los Comités Locales de Desarrollo Sostenible (CDS) en los Municipios de Jocoro, Morazán,

y Nueva Concepción, Chalatenango, en El Salvador; el Comité Local de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa, (CLODEST), en Yorito y el Comité Interinstitucional de Desarrollo Sostenible del Municipio de Sulaco, (CIDES), en el Departamento de Yoro, Honduras.

El **Comité Local** es un foro de las fuerzas vivas del municipio o de los municipios que conforman una cuenca, su razón de existir yace en el reconocimiento de la necesidad de diálogo entre Estado y Sociedad. Los actores que los conforman (gremios, gobierno local, iglesias, educadores, asociaciones comunales, cooperativas, ONG's, asociaciones de mujeres, otras), han iniciado un camino en permanente cambio, el cual es recorrido en forma conjunta, paso a paso, con una visión colectiva, estratégica e

¹ Coordinador Regional del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS

integrada del municipio, de sus luchas, necesidades, conflictos, éxitos y fracasos, tanto como de sus potencialidades y del futuro que la comunidad quiere construir.

La **misión básica** del Comité Local es contribuir para el desarrollo sostenible y compartido del municipio, para ello busca integrar personas, acciones, tiempo y recursos dentro de una misma visión estratégica y cooperativa, reduce al máximo los esfuerzos dispersos y fragmentados, a la vez que estimula una mentalidad de ciudadanía basada en la participación popular, en los vínculos de amistad, respeto, solidaridad y prácticas democráticas.

Los Comités Locales han evolucionado progresivamente hasta convertirse en verdaderas **plataformas institucionales y humanas** que facilitan la creación y funcionamiento de un sistema permanente de innovación,

protagonizado por los habitantes y sus organizaciones, que promueven y practican el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas.

La **plataforma institucional-humana**, consiste en personas e instituciones motivadas y con habilidades esenciales, que promueven y realizan acciones de desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales. Estas acciones se llevan a cabo de manera organizada y concertada entre los actores clave involucrados, de tal manera que movilizan y desencadenan el potencial de cada participante canalizándolo en un marco de acción común. La plataforma institucional-humana generada por los Comités Locales incorpora mecanismos de consulta, discusión, diálogo y negociación, para dirimir eventuales divergencias mediante acuerdos concertados que canalizan los esfuerzos hacia el logro de objetivos comunes.

PLATAFORMA INSTITUCIONAL Y HUMANA



El Proyecto ha fomentado mecanismos y fortalecido procesos autogestionarios, entre la diversidad de actores, para generar y mantener una **plataforma de innovación** tecnológica, metodológica e institucional, con resultados

concretos en cuanto a la capacidad de negociación y creación de mecanismos permanentes y eficaces de gestión de los recursos naturales que mejoren su productividad y los conserven.

Plataforma de Innovación:



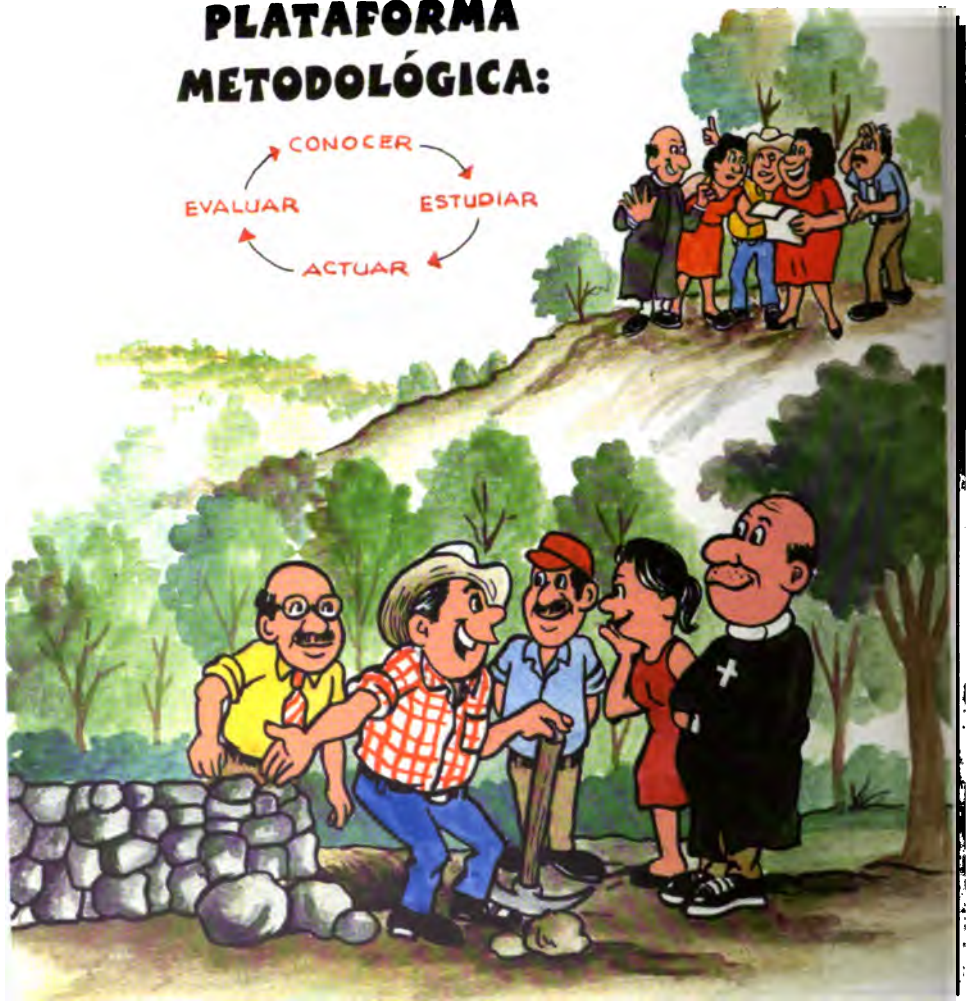
En los procesos de toma de decisiones y realización de las mismas, los comités locales identifican explícitamente las necesidades de mujeres y hombres en términos del fortalecimiento de su capacidad para expresar sus preocupaciones, identificar intereses encontrados en la gestión de los recursos y facilitar la adopción de mejores decisiones para el manejo de los mismos, con enfoque de equidad en las relaciones de género.

La experiencia de facilitar y acompañar el proceso de institucionalización de los Comités Locales en El Salvador y Honduras, ha permitido al Proyecto Regional IICA-Holanda/LADERAS desarrollar un marco conceptual, metodologías y herramientas útiles para emprender acciones colectivas con la participación de las principales

fuerzas vivas presentes en el territorio, a través de mecanismos de consulta, cooperación, coordinación y la puesta en marcha de planes y programas de desarrollo sostenible a nivel local.

El desarrollo y aplicación de la **plataforma metodológica** generada por el proyecto, con herramientas y experiencias de aprendizaje validadas en el nivel local y nacional, ha generado nuevos enfoques sobre los procesos necesarios para la creación de una institucionalidad que transforme y operacionalice una visión modernizada del desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales, basada en la capacidad de innovación y colaboración entre instituciones y, aún más importante, a nivel de las personas.

PLATAFORMA METODOLÓGICA:





CASO 2

**CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES Y
MEJORAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS MEDIOS DE VIDA
DE LOS HABITANTES DE LAS LADERAS
CENTROAMERICANAS**

THE WHOLE WORLD'S BUSINESS

**SUCCESSFULLY INVESTING IN INTERNATIONAL
AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT FOR THE
MUTUAL BENEFIT OF THE UNITED STATES AND
DEVELOPING COUNTRIES**

**The Association for International Agriculture and Rural Development
(AIARD)**

USA, Octubre 1999

Conservación de Recursos Naturales y mejoramiento sostenible de los medios de vida de los habitantes de las laderas centromericanas¹

Resumen

Area programática:

Conservación de los Recursos Naturales y Protección Global del Medio Ambiente.

Soclos:

El Gobierno de Holanda, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y tres países de Centro América.

Principales beneficios mutuos:

Quema de biomasa, deforestación y pobreza rural fueron reducidas a través de tecnología apropiada y desarrollo de los recursos humanos, y nuevos enfoques sostenibles que están reduciendo en los Estados Unidos la contaminación asociada, el smog, los riesgos a la salud, el carbono atmosférico y las inmigraciones de la región.

¹ Este caso fue preparado por The Association for International Agriculture and Rural Development (AIARD).

El Problema:

Los países de Centro América, con pocas excepciones, han estado experimentando serios desequilibrios económicos y ambientales. La degradación de los recursos naturales y del medio ambiente, la intensificación de las condiciones que contribuyen a la pobreza rural y las dificultades que los países están experimentando ante la apertura de las Américas, sin mencionar la limitada participación de las personas en procesos democráticos, constituyen ejemplos de estos desequilibrios. La hipótesis de trabajo de este proyecto los atribuyen, mayormente, a las debilidades institucionales y déficits en el tejido social, especialmente en el desarrollo del capital humano.

Entre los problemas ambientales, la quema de la tierra es una práctica generalizada de los agricultores de la región, afectando prácticamente a todas las áreas, con trágicas consecuencias para la salud humana, la degradación ambiental

y, en general, la economía. Cuando la tierra está especialmente seca y las lluvias escasas, los efectos de la quema no sólo son sentidos a nivel local y nacional sino también a niveles regionales e internacionales. Por ejemplo, en 1997, cuando las condiciones fueron especialmente secas en Centro América, la quema generalizada de las tierras, allí y en México, provocaron el cierre temporal de importantes aeropuertos en Tegucigalpa, Managua, San Salvador, Ciudad de México y, aún, en el sur de los Estados Unidos. A medida que la masa de humo subía al norte, el presidente Clinton llamó la atención pública al respecto y comprometió recursos para prevenirlo en el futuro.

Donde en el pasado han existido bosques, la demanda de tierra para la producción de alimentos ha impulsado un sistema de cultivo llamado tumba-rosa-quema. La consecuencia de esto es que, lentamente, los bosques han sido desnudados y expuestos a los vientos y lluvias, lo anterior ha producido erosión, degradación de los recursos naturales e inundaciones. En 1998, los efectos devastadores del huracán Mitch (sin mencionar las tormentas tropicales en 1999) expresan, más

claramente, la fragilidad de la tierra en Centro América, la cual ha sido acentuada por la pobreza económica y social.

Históricamente, a pesar que muchos esfuerzos y recursos han sido dirigidos a estos problemas, no se han obtenido resultados significativos ni sostenibles. Por lo tanto, este proyecto busca identificar y aplicar nuevos enfoques y métodos.

Objetivos y Actividades

El propósito general de este proyecto, dividido en dos fases, 1995-1998 y 1998-2002, es ayudar a desarrollar un marco institucional que pueda responder más adecuadamente a los desequilibrios sociales, económicos y ambientales a nivel local y nacional en los países centroamericanos, enfocando los esfuerzos en las frágiles áreas de las laderas. Hacia este fin, tres objetivos específicos fueron adoptados por el proyecto, involucrando la creación de adecuadas plataformas para la generación de los recursos humanos necesitados, tecnologías agropecuarias y metodologías efectivas para la difusión, comunicación y participación local en las actividades del proyecto. Las plataformas consisten en un

conjunto de condiciones que favorecen en forma sostenible el desarrollo humano, tecnológico y metodológico.

Las actividades asociadas con el primer objetivo específico se relacionan principalmente a la formación de líderes/facilitadores, que simultáneamente reciben adiestramiento continuo y conducen proyectos relevantes. Aproximadamente, el 70% de los recursos del proyecto son invertidos en el nivel local. La mayoría de las actividades relacionadas al segundo objetivo giran alrededor de un fondo competitivo que fue establecido para apoyar proyectos innovadores a pequeña escala que ayudan a identificar y demostrar enfoques promisorios para aumentar la productividad agrícola y la conservación de los recursos. El equipo del proyecto trabaja más directamente en actividades relacionadas al tercer objetivo, para consolidar y sistematizar la experiencia y descubrimientos que se han encontrado efectivos y que pueden ser transferidos para implantarse en un amplio rango de beneficiarios del proyecto.

Estas actividades han sido efectivas. Por ejemplo, en el caso de las actividades para controlar

la quema de tierras agrícolas, el proyecto empezó movilizándolo a los residentes locales de dos municipios en El Salvador y de dos en Honduras, demostrándoles prácticas agrícolas que pueden ser usadas en vez de la quema. En el lapso de dos años, esto resultó en una reducción del 80% del área quemada, y en una reducción del 75% en el número de productores usando esta práctica, reducciones que exitosamente se han mantenido hasta el presente.

Otro caso que ilustra la efectividad del proyecto es la diferente actuación de dos comunidades después del huracán Mitch. Una, Sulaco (Departamento de Yoro en Honduras), tenía una efectiva organización a nivel comunal como resultado del proyecto, la cual le permitió responder efectivamente (y sin apoyo externo) a las consecuencias de Mitch. Los residentes monitorearon el nivel del río local, organizaron la evacuación de las personas a lo largo de la orilla del río, proporcionaron alimentos, servicios de salud y protección de la lluvia a los necesitados, hicieron estimaciones cuantificables de las pérdidas debido al Huracán y propusieron un plan para los esfuerzos de reconstrucción Post-Mitch. Un pueblo vecino y

similarmente posicionado, Marales (también en el departamento de Yoro en Honduras), que no ha sido beneficiado por las intervenciones del proyecto, demostró una limitada capacidad para reaccionar ante el desastre natural ocurrido y realmente no hizo nada para mejorar su suerte hasta que llegó la ayuda externa. Los daños a Marales por el Mitch, incluyendo la pérdida de tres vidas, fueron visiblemente mayores que en el caso de Sulaco.

Beneficios a los países Centroamericanos

El proyecto planea realizar en el futuro cercano estimados cuantitativos de sus costos económicos y beneficios. Sin embargo, es importante notar que los mismos asociados del proyecto aportaron casi US\$ 0.40 por dólar invertido en el proyecto durante los primeros tres años, lo que constituye, indirectamente, la evidencia de beneficios, merecimiento del compromiso de los pobladores locales. También, en octubre de 1997, fue conducida una exhaustiva y cualitativa evaluación externa del proyecto, la cual concluyó que "...el proyecto es uno de los mejores proyectos de desarrollo rural financiados externamente... que

puede ser encontrado en los países de Centro América en el presente". Esta conclusión se alcanzó como consecuencia del gran número de beneficiarios del proyecto, el número de organizaciones locales y agencias formadas para trabajar como equipos del proyecto, el significativo número de beneficiarios del proyecto entrenados en el manejo de recursos naturales, la incorporación en el proyecto y del manejo de asuntos de género, el apoyo proporcionado por el proyecto a otras instituciones, la replicación de las metodologías del proyecto en un proyecto de US\$40 millones en Panamá del Banco Mundial y en otro proyecto de US\$16 millones en Honduras de la Unión Europea y en un proyecto medioambiental de US\$22 millones en El Salvador por el BID, y en la no quema de biomasa como resultado de las actividades del proyecto, la cual ahora cubre el suelo y mejora la retención del agua, la fertilidad y estructura del mismo.

Beneficios de Estados Unidos

Los Estados Unidos se están beneficiando en la reducción de la contaminación, del smog y de los riesgos para la salud los cuales han sido resultado de la reducción

en las quemadas en Centro América. Lo que es más, la conservación del bosque, al incrementar la absorción de carbono de la atmósfera, es un servicio ambiental de significativo valor para los Estados Unidos. Finalmente, la mejora de los medios de vida de los pobladores rurales de la región frena las migraciones a los Estados Unidos que compiten con las fuerzas laborales del país y con los dependientes de la asistencia social.

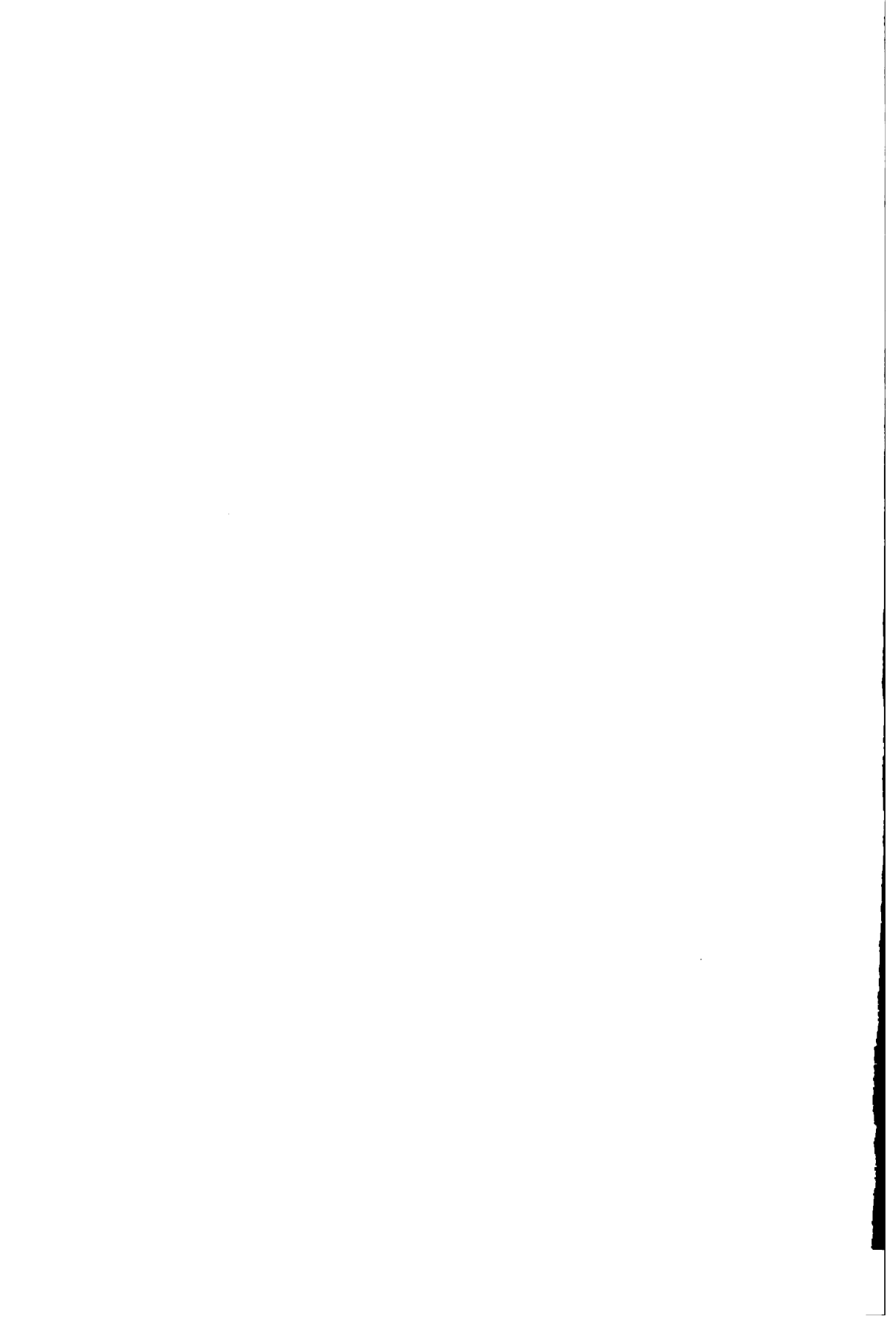
Costos

En la primera fase, 1995-98, el costo del proyecto totalizó US\$2.0 millones, incluyendo una contribución del Gobierno de Holanda de US\$1.6 millones y contribuciones de las contrapartes locales, totalizando US\$0.4 millones. La segunda fase, en

curso, para el periodo 1998-2002, costará en total US\$2.67 millones, incluyendo la contribución holandesa de US\$1.8 millones, una contribución del IICA de US\$0.15 millones y una contribución de contrapartes de US\$0.72 millones. Estas son pequeñas cantidades comparadas con los recursos externos de los proyectos que han sido apoyados y financiados por la UE y Bancos de Desarrollo.

Colaborador

Byron Miranda Abaunza
Coordinador Regional del Proyecto
IICA-Holanda/LADERAS
Apdo. Postal 01-78
San Salvador, El Salvador
Tel.: (503) 288-1500
Fax: (503) 288-2063
Email: iica@es.com.sv
laderas@es.com.sv



An aerial photograph of a coffee plantation on a hillside. The coffee plants are arranged in neat, parallel rows that follow the contours of the land. The vegetation is a vibrant green, and the overall scene is lush and well-maintained. The perspective is from a high angle, looking down at the rows of coffee bushes.

CASO 3

**¿DESARROLLO SOSTENIBLE
EN TIERRAS DE LADERAS?**

**Por Carlos Lucas y
Roberto D'Andrea**

**Instituto Centroamericano de Administración de Empresas,
INCAE**

Costa Rica, Agosto 1997

¿DESARROLLO SOSTENIBLE EN TIERRAS DE LADERAS?^a

Detenerse aquella soleada mañana de enero de 1997 en San Miguel, camino a Nueva Concepción de Chalatenango, para saborear las famosas "pupusas" salvadoreñas (una especie de empanada rellena, por ejemplo, con chicharrón molido y preparada en comales de barro calentados por leña), iba a atrasar unos cuantos minutos a Roberto Arróliga, el nuevo Director de PROMUNDO (un Organismo No Gubernamental de Honduras) pero bien valía la pena. Le esperaba una agotadora jornada de intercambio y evaluación con el Comité de Desarrollo Sostenible (CDS) de Nueva Concepción, gracias a la invitación de la Dirección del Proyecto IICA-Holanda/Laderas^b de El Salvador.

^a El caso ¿Desarrollo Sostenible en tierras de laderas? fue preparado por Carlos Lucas Aráuz y Roberto D'Andrea por encargo del Proyecto IICA-Holanda/Laderas C.A. de El Salvador en 1997, bajo la supervisión del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), para servir como base de discusión y no como ejemplo de manejo eficaz o ineficaz de algún asunto.

^b IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Es un programa Regional de la Organización de Estados Americanos (OEA)

No dudaba que el intercambio sería tan productivo como el realizado dos días atrás en otra maratónica jornada con los Comités de Desarrollo Sostenible de Jocoro, Morazán.

Además, esta pausa con el virtual platillo nacional de El Salvador, le serviría para profundizar en la conversación iniciada dos horas antes, al salir de la capital, con Yadira Miranda, especialista en Desarrollo Rural del proyecto. Para Roberto, era importante conocer a fondo las experiencias de los CDS. Su inquietud iba en el orden de determinar qué lecciones se podrían derivar de estas experiencias y específicamente, si por su naturaleza y alcances, los CDS aportaban una nueva sinergia en relación a los problemas de erosión y deforestación en los suelos de ladera salvadoreños, si podrían considerarse institucionalmente sostenibles y sus fortalezas, transferibles a otras localidades.

La erosión y deforestación en suelos de ladera era una preocupación fundamental no sólo en El Salvador, sino en casi

todos los países de Centroamérica. Los Comités de Desarrollo Sostenible eran una nueva forma de enfrentar estos problemas. Yadira había sido encargada de poner a Roberto en contacto con estas experiencias. Después de un sorbo cuidadoso a su humeante taza de chocolate, Roberto invitó a Yadira a seguir con sus explicaciones. Ella continuó, entusiasmada:

Este tipo de agricultores prácticamente desconoce el mercado y han tenido muy poco acceso a las técnicas de alta productividad de los recursos. Además, sufren limitantes por la fertilidad declinante de sus suelos. Entonces, uno puede imaginarse lo titánico que es para un pequeño agricultor, sobrevivir en estas condiciones.

Es sencillo: simplemente no se le puede aconsejar o en el peor de los casos, obligar a un agricultor de laderas a que abandone la agricultura en este tipo de suelos, si no tiene alternativas viables para reemplazar su sistema de producción.

Yadira explicaba que aún con la severidad de los problemas del manejo en los suelos de ladera en

El Salvador, en la práctica una coordinación interinstitucional resultaba paradójicamente compleja. Estaban implicadas un universo de entidades del Estado, de los gobiernos locales y de la sociedad civil. De allí el sentimiento compartido sobre la necesidad de contar con un instrumento o mecanismo que pudiera facilitar el consenso de instituciones estatales, privadas, locales, técnicos e individuos alrededor del "enemigo común" (la erosión y la deforestación en suelos de laderas), de tal forma que pudiesen conquistarse logros específicos. Según Yadira, "estamos comprobando si los CDS son ese mecanismo que se requiere en la ruta del desarrollo sostenible".

Ella se refería concretamente a la situación de los agricultores de las comunidades de Jocoro y Nueva Concepción, municipios de Morazán y Chalatenango en El Salvador; en estas localidades se había concentrado el proyecto IICA-Holanda/LADERAS, para apoyar el mejoramiento del manejo de las tierras de ladera y de las condiciones de vida de los agricultores que trabajan en este tipo de suelos.

Antecedentes

En El Salvador hay un sinnúmero de instituciones, proyectos y programas de todo tipo, enfocados hacia los pequeños agricultores y comunidades rurales. Esta gama institucional se había visto potenciada por las necesidades y demandas sociales surgidas a raíz de los Acuerdos de Paz (1992) entre el Gobierno y la Guerrilla, después de más de 16 años de conflicto.

La guerra civil había provocado una fuerte dislocación social y geográfica de una parte de la población que a la llegada de la paz, tuvo que asumir nuevos roles en el proceso productivo y distributivo. El Salvador tiene una característica especial: 5.6 millones de personas en 20,000 kilómetros cuadrados. Miles de ex-combatientes de ambos bandos se sumaron, en un corto plazo, a la población rural que se había logrado mantener económicamente activa en la producción agrícola. El resultado no podía ser otro que el aumento enorme de la presión de uso sobre los ya altamente presionados recursos económicos y naturales de El Salvador.

La presión sobre el espacio productivo

A diferencia de algunos países centroamericanos que aún cuentan con una frontera agrícola, en El Salvador esta opción se ha agotado desde hace tiempo: la cobertura boscosa se estima en menos del 6% del territorio nacional en 1990. Dada la escasez relativa de espacio, el avance de la urbanización se ha tenido que hacer a costa de las tierras agrícolas de mejor calidad. Evidentemente, ha habido preferencia por construir ciudades y asentamientos urbanos en las tierras de los valles fértiles, lo cual ha provocado el desplazamiento de las actividades productivas agrícolas y ganaderas, hacia las tierras más escarpadas^c: más del 50% de la producción de granos básicos en El Salvador está ubicada en terrenos con pendientes mayores al 15%¹.

Este desplazamiento de los pequeños agricultores hacia los terrenos de ladera, define una situación paradójica para su sobrevivencia: el crecimiento de

^c Esto no es más que una especie de "ajuste de cuentas" pues históricamente, la agricultura-ganadería había desplazado y destruido los bosques y reservas acuíferas.

este tipo de población continúa siendo alto, mientras sus recursos productivos -especialmente su suelo agrícola- se han visto mermados. Los agricultores no pueden aumentar la producción - y por lo tanto, inexorablemente, para sobrevivir no tienen más alternativa que la intensificación del uso de estas tierras de laderas. Pero tropiezan con serias limitantes de fertilidad natural y de manejo de este tipo de suelos. La deforestación y la intensificación indiscriminada en estas condiciones, resultan en caídas de la productividad y en efectos colaterales como la escasez de agua de los valles urbanizados, al reducirse la masa boscosa captadora de las partes altas.

De acuerdo a la Dirección General de Recursos Naturales-MAG, el nivel de sobreexplotación y el mal uso de los suelos de El Salvador ya era más que grave desde 1988: mientras habría apenas un 5% del área nacional apta para pastos, ese mismo año se estaba usando con esos fines hasta el 44.5% del área; asimismo, con un potencial de uso de suelos de casi el 17% para agricultura intensiva, el uso real era del 24%. Para 1997, esta situación probablemente sería más pronunciada.

A estas limitaciones estratégicas contra la productividad de los agricultores en laderas, se suma un complejo de variables tales como: precios (de insumos, productos y artículos de consumo), tenencia de la tierra, acceso y costo del crédito, aislamiento del mercado, competencia de productos agrícolas importados, acceso a la tecnología y a la capacitación, deficiencias en la infraestructura de abastecimiento y distribución.

Precisamente, esta gama de problemas y factores, justificaba la presencia y actividad de distintas organizaciones y programas que concurrían, desde distintas ópticas, a atender a las necesidades de este importante sector social. Cada uno de estos organismos y proyectos se habían planteado sus propios objetivos y metodologías y sus propias acciones de ejecución.

De acuerdo a Yadira, una de las consecuencias de este tipo de proceso es que, usualmente, la fase de diagnóstico para identificar problemas y soluciones, ha sido determinada por factores muy específicos y de fuerte peso subjetivo. En muchas ocasiones, la identificación de un problema y su alternativa de solución, ha

dependido de la beligerancia mostrada por algún líder o funcionario de alguna agencia nacional o local y de la "suerte" de encontrar donantes afines.

"Es una odisea reunir a estos actores y discutir críticamente con ellos la forma de entender y atacar los problemas del manejo de las tierras de laderas", manifiesta preocupada Yadira. Como en casi todos los países latinoamericanos, ha sido práctica común que cada organización (estatal, privada, local) se aferre a su propia visión y misión institucional, por lo que un esfuerzo de coordinación de este tipo obviamente tiene que tomar tiempo, ser dificultoso y requerir acciones y mensajes que prueben la necesidad de la convergencia y de la coordinación interinstitucionales.

El esfuerzo que se tiene que hacer es tan mayúsculo, que muchas veces la convergencia termina convirtiéndose en el objetivo en sí mismo y no en el mecanismo hacia el logro del desarrollo sostenible. Ese mecanismo ideal, sin embargo, debe ser no sólo eficiente y eficaz en su funcionamiento, sino a su vez, sostenible en el sentido que pueda garantizarse un proceso continuo de logros, trabajo, y permanencia.

Esta preocupación es lo que motivó a Roberto a aceptar la invitación de visitar El Salvador.

De nuevo en camino y Yadira al volante, observando a lo lejos una extensión de caña de azúcar en llamas, Roberto consultó las anotaciones que había tomado en su reunión del día anterior con el Director del Proyecto IICA-Holanda/Laderas de El Salvador.

El Proyecto IICA-Holanda/Laderas de El Salvador

Este proyecto se había diseñado con el objetivo de dar apoyo a la formulación de políticas y a la ejecución de mecanismos institucionales que promoviesen el uso sostenible de la tierra de laderas de Centroamérica. En este marco general, se perseguía lograr un consenso entre actores clave (dentro de los cuales están las comunidades), sobre las causas de la erosión y deforestación en laderas y sobre propuestas de políticas institucionales de desarrollo sostenible que se materialicen en respuestas operativas a esos problemas.

El proyecto definió objetivos de capacitación y el necesario fortalecimiento institucional para

lograr una planificación territorial en cuencas seleccionadas de El Salvador y Honduras. El presupuesto disponible para el apoyo de estas acciones (US\$ 1.6 millones de dólares) era una contribución del gobierno de Holanda para un periodo de tres años (a partir de marzo de 1995).

Los esfuerzos iniciales del Proyecto, cuya sede es la Oficina del IICA en San Salvador, se desarrollaron en Jocoro, Morazán, al nororiente del país y Nueva Concepción, Chalatenango, en el norte central, a finales de 1995; el punto de partida fue la definición de objetivos y actividades a ejecutar entre 1996 y el año 2000 (ver en Anexo 1 la ubicación de los departamentos y los municipios metas). Esta labor se desarrollaba a través de un conjunto de actividades con un fuerte eje participativo a nivel regional y local, tales como seminarios regionales, talleres nacionales y locales para identificar problemas y formular soluciones, ejecución de eventos de capacitación e incluso un proyecto piloto para una zonificación agroecológica.

¿Quiénes deben ser el blanco del desarrollo sostenible?

Mientras viajaba hacia la reunión, Roberto reflexionaba: Los objetivos

de lucha contra la erosión y deforestación en un país de alta densidad y crecimiento poblacional como El Salvador, plantean un problema de enfoque para las instituciones dispuestas a dar aportes. En realidad, ¿quiénes deberían ser los beneficiarios de estos esfuerzos? ¿Hay que concentrarse en el fortalecimiento de ese universo institucional que preocupa a Yadira, o en el personal técnico y promocional que ejecuta las políticas y proyectos, o en los agricultores mismos de laderas? La decisión de enfoque hacia un tipo de beneficiario determina a su vez distintas necesidades metodológicas, operativas y evaluativas (el impacto debería medirse de distintas maneras). Pero de todas formas, es todo un logro mantener juntos a distintos beneficiarios y agencias discutiendo estos problemas. Roberto recordaba la explicación del Director del Proyecto en San Salvador: El proyecto IICA-Holanda/LADERAS C.A. identifica dos tipos de beneficiarios: finales (directos e indirectos) e intermediarios. Desde este punto de vista, los beneficiarios finales directos de los esfuerzos de conservación y manejo de recursos, deben ser los agricultores de tierras de laderas, usualmente de escasos recursos

productivos y poco acceso a oportunidades de mejoramiento. También hay beneficiarios finales indirectos -que no están necesariamente conscientes del problema ni de las soluciones- tales como los consumidores de agua y de su energía hidroeléctrica en las vertientes correspondientes, servicios que se afectan por el tipo de manejo que se dé a los suelos y vegetación en las partes altas de las cuencas.

Se consideran beneficiarios intermediarios tanto a las instituciones como al personal involucrado en la investigación, regulación y manejo de los recursos productivos de las tierras de laderas (universidades, colegios, gobiernos locales, agencias de extensión agroforestal y del medio ambiente, etc.)

Un examen por dentro: los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS)

En las localidades seleccionadas, dependiendo de la situación institucional particular, varían las instituciones participantes en el CDS, lo mismo que sus marcos estratégicos y planes operativos. Obviamente, han habido diferencias en las actividades desplegadas y en las percepciones sobre sus propios logros.

CDS de Jocoro, Morazán

El CDS de Jocoro, Morazán, se organizó en septiembre de 1995, con el siguiente marco estratégico²:

VISION:

Desarrollo agrícola sostenible y coordinado para contribuir al Desarrollo Económico y Social de Jocoro.

MISION:

Ser un comité interinstitucional permanente que planifique, coordine y evalúe las acciones negociadas con poder de decisión en el desarrollo agroecológico sostenible del municipio de Jocoro.

OBJETIVO FUNDAMENTAL:

Propiciar una cultura agroecológica que permita en un periodo de 5 años sentar las bases para el logro del desarrollo autosostenido del municipio de Jocoro, mediante la realización de prácticas agroecológicas que involucren a un 75% de la población.

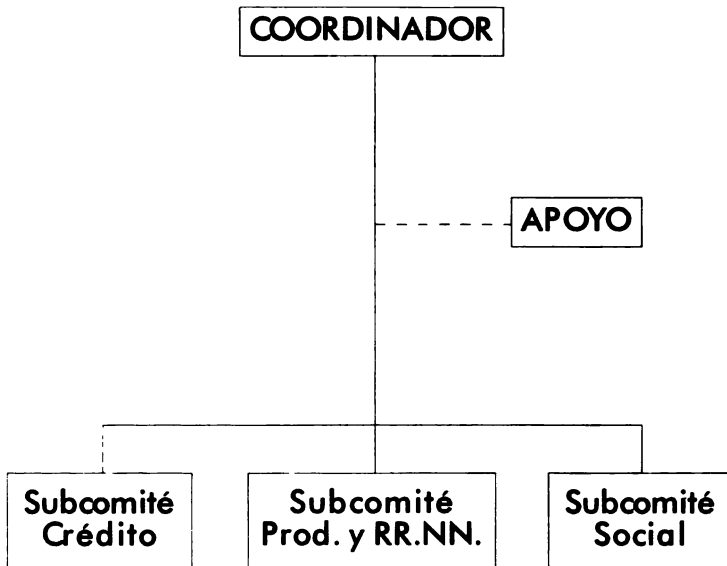
Entre las principales metas del CDS de Jocoro están la consolidación del liderazgo comunal agroecológico de 4 líderes por año y que para 1998 el 80% de los beneficiarios estén utilizando créditos para agricultura

agroecológica. Se esperaba que para diciembre de 1997 se estuviesen aplicando políticas de ordenamiento de los recursos y para 1999, el 90% de las instituciones miembros del CDS llevasen a cabo actividades agroecológicas sostenibles.

ORGANIZACION

En términos organizativos, el CDS se dividía en áreas de coordinación de acuerdo al perfil de cada entidad participante y sobre la base de una identificación de prioridades. El organigrama del CDS de Jocoro era el siguiente:

CDS Jocoro. Organización



CDS Nueva Concepción, Chalatenango

El 17 de noviembre de 1995, en una reunión de coordinación interinstitucional, se planteó y aprobó la organización del Comité de Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción, Chalatenango. Luego, en el Taller "Planificación del Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción, 1996-2000" se profundizaron las necesidades y metas. En diciembre de 1995 fueron escogidos los representantes para cada uno de los subcomités y se decidió realizar una jornada de planificación a comienzos de enero de 1996.

El CDS de Nueva Concepción definió el siguiente marco estratégico³:

VISION:

Desarrollo sostenible con un enfoque de Género, coordinado y concertado, centrado en la capacidad autogestionaria de las comunidades.

MISION:

Asegurar la concertación de acciones entre sectores institucionales y pobladores, con el fin de lograr el desarrollo sostenible.

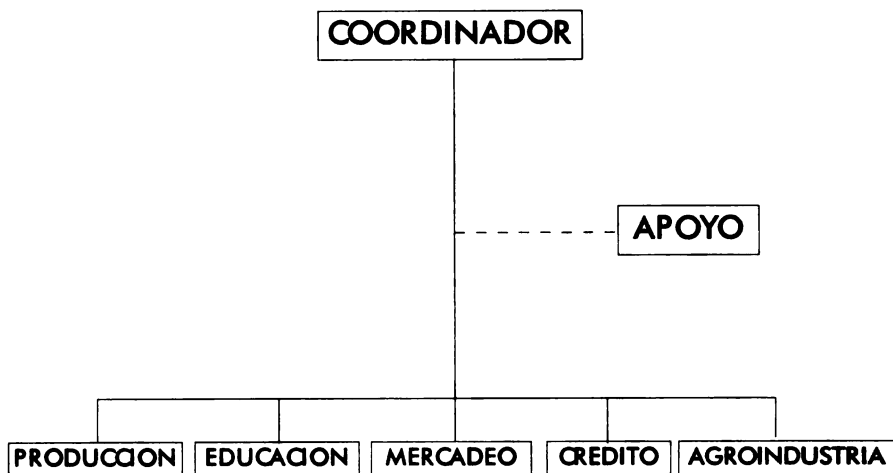
OBJETIVO FUNDAMENTAL:

Lograr que la mayoría de las acciones se inserten en un plan concertado de desarrollo municipal, para mejorar la capacidad de gestión y ejecución de la mayoría de las instituciones y participantes locales.

Entre las metas principales del CDS de Nueva Concepción está el lograr para 1999 la coordinación del 70% de las instituciones presentes en el municipio, tener 10 áreas de protección contra la degradación ambiental y lograr que el 80% de los agricultores de la zona estén trabajando bajo los principios del desarrollo sostenible. Se espera que para el año 2000, la mora del sistema financiero municipal se haya reducido al 12%. Para 1997 se planeaba contar con un sistema de monitoreo de mercado y para 1999, que al menos el 50% de la producción artesanal de lácteos, hortalizas, frutas, se hubiese tecnificado.

ORGANIZACION

CDS Nueva Concepción



Experiencias del CDS en Jocoro, Morazán

El primer contacto de Roberto con la experiencia de los CDS había sido en Jocoro, Morazán, en una sesión de dos días en la sede municipal, una acogedora casa solariega con una cómoda sala de reuniones. En aquella ocasión, la jornada dió inicio con la presentación de los participantes, representantes de instituciones tales como la Asociación de Desarrollo Local (ADEL), el Centro Nacional de Tecnología Agroforestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (CENTA-MAG), Policía Nacional Civil (PNC), Cooperativas, Ministerio de Salud. (Para un detalle de los

participantes, ver Anexo 3), quienes se distribuyeron luego en comisiones de trabajo. Esta era una reunión heterogénea de organismos y programas de gobierno, Organizaciones No Gubernamentales, gobiernos locales, organismos de base.

Después de haberse reunido en distintas comisiones de trabajo, los participantes conformaron una plenaria, en la cual se discutieron y anotaron las conclusiones que a juicio de los presentes, se podía identificar como los problemas y sus causas, que estaban limitando la eficacia y eficiencia del Comité de Desarrollo Sostenible de dicha localidad.

Roberto siguió con atención esta dinámica, pues le permitía percibir en vivo, las inquietudes y señalamientos de varios tipos de participantes que de todas formas, llegaban así a un consenso importante, a un diagnóstico que les podría permitir llegar a los objetivos buscados.

Hubo intervenciones señalando que muchas veces los CDS citaban a reuniones o actividades a los miembros, pero buena parte no acudía. Normalmente las explicaciones consistían en que los representantes de las instituciones en los CDS tenían de previo otras programaciones que cumplir como parte de su propio plan de trabajo.

Este tipo de ausentismo hacía que el coordinador del CDS tuviese que suplir de distintas formas este vacío, sobrecargándose de trabajo. A su vez, la sobrecarga en tareas ejecutivas le estaba restando capacidad de coordinación y como facilitador de comunicación inter-institucional. Una queja común era que no se levantaban actas oficiales de las reuniones y acuerdos del CDS, lo que dificultaba después acuerdos operativos, al surgir distintas interpretaciones de lo discutido y aprobado.

José Calderón, representante del Banco de Fomento en el Comité, en un intermedio de la reunión, explicó a Roberto que originalmente el Banco había estado participando con el objeto de estudiar la posibilidad de contactar más directamente con un potencial de usuarios del crédito y apoyar los esfuerzos en el desarrollo sostenible, pero que sus muchas ocupaciones y responsabilidades dentro del banco, le impedían involucrarse más directa y activamente. De hecho, el banco estaba participando solamente en las reuniones.

Enrique Almendárez, uno de los extensionistas del Ministerio de Agricultura, expuso que muchas veces no podían haber acuerdos interinstitucionales y más aún, podían surgir problemas en su implementación, debido a que cada institución contaba con una visión y marco metodológico distinto. De hecho, no había una metodología común respecto al desarrollo sostenible y respecto a las tareas que afrontar. Muchas instituciones, por ejemplo, tenían métodos verticalistas respecto a las comunidades y los agricultores y otras, se las pasaban en consultas interminables que les impedían ser más efectivas.

Digna Espinoza, del Ministerio de Educación, afirmó que para ella, las responsabilidades de las distintas instituciones miembros del CDS no estaban suficientemente claras, definidas y aceptadas de conjunto. Según ella, era necesario proceder a formular por escrito y de manera consensuada, la forma de participar y los niveles de compromiso institucional. "Muchas veces simplemente cambian al funcionario de zona o le asignan otras áreas y si acaso, hay que empezar todo desde el principio, con el nuevo representante. En muchos casos, no se repone al representante institucional y así se deteriora la coordinación y el seguimiento de las actividades".

Jorge Flores, directivo de una de las cooperativas miembro del CDS, aportó los puntos de vista de las comunidades y los agricultores beneficiarios. De acuerdo a su criterio, los CDS habían tenido un escaso impacto en las comunidades. Nadie conocía, ni para qué servían los CDS. Se quejaba que los agricultores no recibían el apoyo necesario para la formulación de proyectos. "Conocemos de nuestras propias necesidades y tenemos ideas buenas de cómo podemos enfrentarlas, pero carecemos de

ciertas capacidades para poder expresarlas, explicarlas y justificarlas", dijo, planteando que era necesario que el CDS pudiese brindar apoyo en esas debilidades de las comunidades y los agricultores.

Agustín González, directivo de un organismo de desarrollo comunal, interrogó sobre la naturaleza, los objetivos y los recursos de los CDS.

Para nosotros, expresó, resulta difícil comprometernos a determinadas acciones si no conocemos con claridad cuál es la meta a lograr y especialmente cuál es la capacidad del CDS para afrontar algunas tareas. No sabemos con certeza en qué consiste el aporte del IICA a los CDS y hasta cuándo va a existir ese apoyo. Podemos comprometer recursos propios, pero ¿qué pasa si de un día para otro el IICA decide retirar su apoyo?

Según su criterio, el objetivo debería ser la capacitación de los líderes y agricultores, a fin que puedan desenvolverse solos y no depender de las instituciones.

Otro de los dirigentes de agricultores preguntó a qué se debía la ausencia de líderes religiosos y de la empresa privada,

contestando él mismo que eso se debía a la falta de una estrategia de motivación para ese tipo de actores. Algunos tomaron la palabra para contestar que si hubiesen fondos suficientes, se podrían hacer planes de este tipo, pero que por el momento la participación dependía de la madurez e iniciativa de cada actor que pudiese jugar un papel relevante en el desarrollo sostenible. El argumento principal era que si el IICA aseguraba los fondos para este tipo de apoyo, podría pensarse en una profesionalización de algunos miembros del CDS para incrementar su efectividad y capacidad de logros.

Yadira intervino muy prontamente en este punto para aclarar la disposición del IICA a apoyar los esfuerzos de las comunidades y las instituciones, pero que no se podía garantizar de previo el tipo, monto y fechas de este tipo de apoyo. Alguien preguntó cuál era el monto actual del apoyo y Yadira contestó que era difícil de evaluar porque habría que tomar en cuenta no sólo el apoyo material, sino en los recursos humanos aplicados a este esfuerzo. Roberto preguntó al plenario entonces, disculpando su intervención en ese punto, cómo

se financiaban las actividades y gastos del CDS, resultando, después de algunas rondas de discusión muy animadas, que existía la apreciación generalizada, que el IICA había estado aportando el apoyo más significativo a las actividades, tales como las campañas contra las quemadas en laderas.

Luego de estos animados intercambios y conclusiones, Roberto había quedado con la impresión que era necesario reordenar mejor estas ideas, discutir más a fondo los problemas, resaltando que fuesen estas dos áreas tan vitales (Organización y Administración), las que parecían reflejarse más claramente en las percepciones de los miembros del CDS. El surgimiento del CDS, que se plantea como un esfuerzo especial de coordinación entre las instituciones con interés en el desarrollo sostenible, trae consigo una serie de efectos reflejos en el trabajo de las propias instituciones y proyectos, que era necesario evaluar.

En relación a estos puntos, Roberto pudo conocer, en intercambios informales después de la reunión, más detalles sobre estos problemas.

En palabras de un técnico del CENTA:

En mi Plan de Trabajo anual, en base al cual van a evaluar mi trabajo y definir mis futuras remuneraciones o promoción de cargo, no aparece por ningún lado que yo tenga que dedicar tiempo, recursos institucionales y esfuerzos, al trabajo de los CDS. Por lo tanto, mis esfuerzos no pueden distraerse mucho fuera de mi plan institucional. Me gusta mucho participar en esa idea del CDS y hago lo posible por colaborar y apoyar. Pero definitivamente no puedo quitarme el sueño con los CDS. No son mi prioridad.

Sin embargo, uno de los representantes de la Alcaldía tenía una opinión bastante diferente, pues en sus propias palabras:

las gentes enfrentan grandes problemas por la falta de agua de consumo y por las deficiencias de la energía hidroeléctrica ante la escasez de agua; tarde o temprano van a conocer en detalle -o van a ser manipulados con fines políticos- sobre la relación entre el manejo de los suelos en las cuencas y la disponibilidad y calidad de las aguas. Y la gente vota; por eso no podemos dejar de lado la obligación de buscar

salidas para estos problemas. La alcaldía cree firmemente en la necesidad de participar en este tipo de esfuerzos. Pero no queremos que los partidos como tal manipulen estas cosas bajo sus intereses. Tenemos que manejar este problema y sus soluciones, como de toda la comunidad, al margen de sus preferencias partidistas. La sed no conoce de banderas políticas.

Algunos de los miembros activos de los CDS de Jocoro opinaron que esta entidad debería manejar sus propios proyectos dado que muchas instituciones logran obtener donaciones para proyectos por medio de los CDS, dándose el hecho que ellos administran y deciden sobre los fondos, mientras al CDS como tal sólo le queda el trabajo. De esa manera, algunas instituciones están usando a los CDS para apalancarse y esa posición es muy cómoda.

Naturalmente que la evaluación del trabajo de los CDS debe tomar en cuenta algunos logros. Roberto entiende que por lo inédito de la experiencia y por no conocer todo su potencial, esta evaluación debe ser cualitativa más que cuantitativa.

Por ejemplo, tomando en cuenta la estrategia de sobrevivencia de los agricultores que trabajan en laderas, debe considerarse un logro enorme cualquier cambio positivo en sus hábitos y métodos productivos. Al fin y al cabo ellos están arriesgando, si algo sale mal, la sobrevivencia y bienestar de su propia familia. Roberto pensaba que en esto no había ninguna diferencia respecto a los agricultores de laderas en Honduras o cualquier otro país centroamericano, como lo pudo comprobar luego en el CDS de Nueva Concepción, Chalatenango.

Experiencias del CDS en Nueva Concepción, Chalatenango.

El intercambio de Roberto con las experiencias del CDS de Nueva Concepción no tuvo la dinámica de grupo que hubo en Jocoro. El llevó a cabo entrevistas personales con una parte de los miembros activos del CDS. Allí pudo detectar que en la práctica, solamente una parte de ellos podría considerarse activos, tanto por ausentismo a las reuniones de coordinación como en las actividades prácticas.

En opinión del representante de ADEL en el CDS de Chalatenango, la principal motivación para

pertenecer a este organismo, era la necesidad de lograr concertaciones sobre la necesidad de protección de los suelos de laderas, luchar contra las quemas y buscar nuevas oportunidades para este tipo de agricultores. Según él, hacía falta un mecanismo de seguimiento de las actividades del CDS y que la principal debilidad de este nuevo organismo era precisamente el proceso de coordinación entre todos los participantes. Consideraba la autosostenibilidad del comité como una meta muy posible, aunque hasta la fecha no se había mencionado o acordado explícitamente.

De acuerdo a Sergio Portillo, síndico de ADESCO, el mejor logro del CDS en Nueva Concepción era que buena parte de los agricultores (30%) habían llevado a la práctica el principio de no quema de los rastrojos. Tanto las giras de observación como la capacitación habrían influido mucho, tomando en cuenta el arraigo cultural de esas prácticas en los suelos de laderas.

José Salguero, de la Cooperativa de Producción Agropecuaria ACOOPAVA de R.L. reconoció que el sector cooperativo había estado recibiendo apoyo del CDS en Asistencia Técnica para cítricos y

para el cultivo de la piña. Sin embargo, enfatizó en algunos problemas políticos relacionados con el accionar de los CDS. Algunas personas, en su opinión, querrían convertir esta instancia, en una plataforma que les serviese para hacerse visibles y promoverse ante la comunidad. El lamentaba el poco involucramiento, por otro lado, del sector Justicia, que podría haber aportado mucho en lo relacionado con el control y legislación de las quemas de rastrojos y terrenos.

Por el lado del representante de CENTA en el CDS, haría falta un reglamento interno para poder definir las responsabilidades de cada quien y mejorar la coordinación. El problema que él percibía era una eventual duplicidad e invasión de funciones. De acuerdo a este criterio, si ya el CENTA estaba llevando a cabo actividades promocionales y educativas contra las quemas, resultaría bastante redundante plantearse actividades adicionales entre las otras instituciones. Su opinión era que la programación del CENTA debería ser más bien fortalecida que repetida.

José Ramírez, otro miembro de ADESCO, opinaba que era una necesidad mantener alto el

entusiasmo todo el tiempo. En ese sentido, harían falta mayores esfuerzos de propaganda y motivación para mejorar los niveles de participación y compromiso. Un local propio era un primer paso en ese sentido.

Pedro Maldonado, gerente de ACACYPAC, una asociación cooperativa de crédito, ahorro y producción de Nueva Concepción, sus actividades como ventanilla de crédito le restaba tiempo que dedicarle al CDS, aunque les parecía un mecanismo favorable para darle seguimiento al problema del crédito y la mora en la zona.

Lucía Chávez, dirigente de CONAMUS (Comisión Nacional de la Mujer) en esta localidad y miembro del Comité de Crédito del CDS, tenía la percepción que no había suficiente seguimiento a las actividades y que había un problema crónico de información, lo cual estaba ocasionando pérdida de tiempo en las reuniones. La expectativa de CONAMUS había sido encontrar espacios para la mujer a través de los CDS, pero habían reservas sobre si ésto se estaba logrando. Además, el protagonismo del alcalde en el CDS estaría politizando mucho a esta entidad.

Dinora Núñez, una miembro de ADESCO de la comunidad La Esperanza, está convencida que hay un problema crónico de falta de comunicación y coordinación. De acuerdo a ella, las subcomisiones del CDS en realidad no funcionan y especialmente se necesita más beligerancia en el área de comercialización. Asimismo, ella nota que el entusiasmo inicial ha bajado, debido a la falta de motivación que proyectan los dirigentes.

José Lemus, de Visión Mundial, un organismo cristiano de desarrollo comunitario, cree que la estrategia de conformación del CDS debía haber cambiado ante las nuevas condiciones, delegar más a las subcomisiones de trabajo para agilizar la operatividad y monitorear de manera efectiva. Por ejemplo, no se habían dado evaluaciones de campo sobre el efecto que las giras de estudio y observación han tenido en las prácticas de manejo de los agricultores. De todas formas, estima que se han logrado un 60% de las expectativas iniciales.

“Hay más maestros que agricultores” en los CDS, afirma un dirigente de ADESCO en

Guanacastillo, para enfatizar en la necesidad de enfocarse hacia los sujetos que incidirían más directamente en el manejo de los recursos. Se requerían a su juicio más mecanismos de motivación para la integración de los agricultores a las acciones en pro del desarrollo sostenible. Sin embargo, habría un problema: los líderes tienen que movilizarse a las comunidades para comunicarse con los agricultores, compartir con ellos, darles seguimiento, pero eso requiere tiempo y hasta cierto punto, que los líderes abandonen sus propios trabajos; aun más, ellos han puesto de sus bolsillos para sufragar los gastos. Las comunidades no cuentan con fondos propios, lo cual limita seriamente este tipo de actividades.

Sonia Almendárez, profesora muy entusiasta en las actividades del CDS, estaba convencida, por su lado, que la población podría movilizarse y poco a poco ir tomando las riendas del problema si tenía acceso a mecanismos organizacionales y participativos. Ella tenía mucha esperanza en la creación de conciencia en las nuevas generaciones, como lo demostraban las activas movilizaciones de la juventud en

las campañas contra las quemas. Asimismo, opinaba que el componente de género tenía que ser enfatizado, para lograr una mejor participación de la mujer y una mejor conciencia de parte de las instituciones sobre esta participación.

Para Esteban Portillo, líder comunal de ADESCO, uno de los mayores problemas era el efecto de la presencia del IICA, positivo en las fases promocionales, pero que podría generar una dependencia en las nuevas fases de desarrollo del CDS. El mayor problema sería que los CDS no tenían personería jurídica, lo que limitaba sus alcances: al no haber convenios de colaboración entre instituciones, no se asumían compromisos acerca de quién y cómo aportar recursos a las actividades del CDS. Esto acentuaba el papel de facilitador del IICA, quien estaba asumiendo una parte sustantiva de los gastos promocionales del CDS. Con este panorama, no se podía garantizar la autosostenibilidad del Comité. Estaba convencido que las actividades del CDS podrían ser autosostenibles si los participantes se lo proponían y llevaban a cabo campañas y trabajos especiales para la recolección de fondos. Para ello, proponía un acuerdo para planificar una transición

concertada hacia la autosostenibilidad del CDS.

De acuerdo a una de las representantes del sector salud, no se había recibido ningún otro tipo de orientación sobre los CDS. En su caso particular, estaba recién conociendo esta experiencia. Las expectativas de su participación iban en el orden de poder potenciar las orientaciones de sanidad ambiental hacia la población.

Para Roberto, esta diversidad de percepciones era una consecuencia natural de la diversidad institucional y los distintos sectores representados en el CDS, más que divergencias o desacuerdos. El reto era cómo conjugar una visión común sobre los problemas y limitaciones enfrentados.

En su pequeña grabadora, el día de regreso a San Salvador, Roberto comenzó a escuchar sus propias observaciones, producto de una serie de entrevistas también grabadas, hechas a los líderes y representantes de las organizaciones de pequeños agricultores miembros del CDS de ambas localidades.

Los problemas enfrentados no han impedido algunos logros relevantes que los miembros del

los CDS en las comunidades de Nueva Concepción y Jocoro, especialmente los representantes de las comunidades, mencionan muy orgullosos. Por ejemplo, se ha logrado promover la transición desde los cultivos tradicionales hacia otros alternativos, más acordes a los fines de reducir la erosión y la deforestación de las laderas de las comunidades.

También hay experiencias positivas de la aplicación de riego por goteo, una técnica desarrollada en Israel, donde la escasez de agua no ha impedido el logro de altas productividades mediante la racionalización en la aplicación del agua de riego.

Una técnica muy difundida por los CDS son las barreras vivas como práctica de conservación y manejo de los suelos. Para esta práctica se utilizan cepas del zacate *Vetiver*, cuyo desarrollo radicular y de tallos reduce la velocidad de caída de las aguas, favoreciendo también el índice de retención de humedad en terrenos de fuerte pendiente y que ofrece la ventaja adicional de su uso como pasto o forraje para el ganado.

Hay una batería de nuevas ideas para un mejor trabajo en las laderas. Por ejemplo, se está

discutiendo qué hacer con las unidades que han tenido que manejar ganado en estas condiciones o cómo utilizar algunos conocimientos sobre el uso de algunas plantas para el control de plagas y enfermedades en los cultivos.

La información sobre el marco estratégico inicial y los logros efectivos de los CDS de Jocoro y Nueva Concepción brindaban una oportunidad de reflexionar sobre la validez de CDS como entidades efectivas de coordinación y si realmente este mecanismo podría seguir operando con un menor patrocinio directo del Programa IICA-Holanda/Laderas. El análisis debería servir para valorar mejor la situación y sus enseñanzas. Era fundamental saber distinguir entre los problemas y sus causas.

Al atardecer, llegando a San Miguel, Yadira le preguntó si hacían una parada para el chocolate caliente y las doradas pupusas; Roberto dijo que sí, naturalmente, pero esta vez la conservación giró sobre otros tópicos.

Mientras Yadira se alejó un poco para comprar algunas artesanías en un pequeño puesto cercano, Roberto siguió revisando sus

anotaciones, preguntándose qué tan útiles podrían ser, para el caso de Honduras y específicamente, para su organismo PROMUNDO, las enseñanzas que se pudiesen derivar de las experiencias de los Comités de Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción y Jocoro y en especial, cómo podría enfrentarse el problema de la definición y autosostenibilidad de los CDS. No valdría la pena impulsar una experiencia que

resultase con baja o nula capacidad de ser a su vez, sostenible.

Con estas reflexiones, subió de nuevo al vehículo, rumbo a San Salvador. Atrás, con el espejo retrovisor, se confundía el rojo encendido del atardecer salvadoreño, con el rojo fulgurante de las quemadas -prohibidas- de las plantaciones de caña de azúcar.

Anexo 1. Ubicación de los Departamentos y los Municipios metas



Anexo 2. Proyecto IICA-HOLANDA/LADERAS. Descripción de los Municipios Metas

A. Jocoro, Morazán

Jocoro, en la antigua lengua vernácula *Ulúa* significa "Bosque de los pinos orientales". Hoy en día los bosques de pinos son escasos. Este municipio tiene un área de poco menos de 64 km² con una población de 15,000 habitantes distribuidos en 8 cantones y 25 caseríos. Su altitud media es de 230 m.s.n.m.⁴, a 165 kilómetros de San Salvador. En esta zona, con más del 70% de topografía quebrada (apenas 10% plana), laboran más de 3,500 agricultores con sistemas de producción basados en granos básicos y bovinos. Cuenta con una temperatura promedio anual de unos 27°C y con una precipitación promedio de 1,300-1,600 mm anuales⁴.

La mayor parte de la producción de maíz y frijol se destina al autoconsumo, a diferencia de la de maicillo (sorgo) y leche, destinadas mayormente al mercado. Apenas un 20% de las fincas tienen más de 10 manzanas y el 70% de los productores trabajan sin financiamiento externo, con un 70% de ocupación de mano de obra familiar en las unidades productivas⁵.

En discusiones de grupo entre algunas instituciones involucradas en el desarrollo de esta comunidad se identificaron y priorizaron algunos problemas⁶ entre los cuales están:

- Falta de crédito
- Deforestación
- Malos caminos
- Bajos niveles de servicios de apoyo (Asistencia técnica, capacitación, etc.)
- Bajos precios de productos y altos precios de insumos
- Escasez de tierra

B. Nueva Concepción, Chalatenango

Este municipio cuenta en un área de 260 km² con una población de 28,000 habitantes distribuidos en 10 cantones y 72 caseríos. Su área urbana es de menos de 1 km². Sus tierras, situadas entre los 325 y los 750 m.s.n.m., son de onduladas a escarpadas. Estas condiciones hacen que el 75% de los suelos estén sometidos a procesos de erosión en distintos grados⁷.

La escasez de tierras agrícolas es severa, por cuanto del total de

⁴ m.s.n.m.: metros sobre el nivel del mar

37,000 manzanas^e en uso, unas 26,000 manzanas, es decir el 70% del área, es de laderas. La vida silvestre está prácticamente en casi total extinción. En este municipio llueven unos 1,300-1,700 mm. anuales, con un período seco entre mediados de julio y comienzos de agosto y otro entre noviembre y abril de cada año.

Las formas de propiedad sobre la tierra son: Propietarios (el 8% del total de agricultores poseen más de 7 hectáreas, acumulando el 62% de las tierras), Arrendatarios Simples (el 45% de los agricultores con menos de 5 hectáreas en arriendo, no tienen tierras), Arrendatarios con promesa de venta, incluidas las cooperativas (el 21% del total posee el 27% de las tierras). En El Salvador, se puede considerar gran propietario a la persona que tiene más de 7 hectáreas.

Las áreas de producción por agricultor pequeño y mediano en Nueva Concepción, oscilan entre 0.5 manzanas y unas 7 manzanas. En las tierras de laderas de este municipio predominan las asociaciones de

Maíz con cultivos (10,000 manzanas) tales como maicillo (sorgo), ajonjolí y frijol^e. Hay áreas dedicadas al frijol como monocultivo (150 mzs.). En este tipo de tierras se mantienen unas 15,000 manzanas para pastoreo y unas 517 mzs. en bosques. En las tierras de laderas, el 80% de la mano de obra utilizada en los sistemas, es familiar. Entre noviembre y marzo, buena parte de esta mano de obra emigra a los cortes de café y caña de azúcar.

Las principales áreas-problemas del manejo de los distintos sistemas, detectadas en los respectivos talleres y diagnósticos participativos con los agricultores, son el poco acceso a semillas de calidad (el 50% del maíz y apenas el 3% del frijol son de semillas mejoradas), uso de baja densidad de plantas por manzana, la baja fertilidad y fertilización de sus suelos y el control y manejo de malezas. Hay debilidades como el desconocimiento de los principios y técnicas de administración en estas pequeñas unidades de manejo intensivo y de las condiciones del mercado de insumos y productos.

^e 1 manzana=0.7 hectáreas

El manejo de suelos en Nueva Concepción

De acuerdo a datos de PROCHALATE, un proyecto de promoción y transferencia técnica del Ministerio de Agricultura, para 1994 apenas el 21% de los agricultores estarían realizando prácticas de conservación de suelos, concentradas en propiedades de más de 3 manzanas. Las prácticas más

comunes eran la incorporación de rastrojos, la no quema y la construcción de barreras muertas¹. En este estudio se detectó que los factores que restringen un uso más ampliado de las prácticas recomendadas para la conservación y manejo de los suelos, son la situación de propiedad de las tierras y el acceso a financiamiento y asistencia técnica para tales obras.

¹ La incorporación de rastrojo es la labor posterior a un cultivo que sale y anterior al siguiente. Para evitarse este trabajo, la mayoría de los agricultores simplemente acude a quemarlos, reduciendo así la fertilidad y protección física de los suelos. Las "barreras muertas" son construcciones con material local, restos de cultivos, troncos, piedras puestas en sentido transversal a las corrientes de aguas abajo en las laderas.

Anexo 3. Instituciones Activas en el Desarrollo Sostenible

A. Jocoro, Morazán

ADEL-MORAZAN	Alcaldía Municipal
MINISTERIO DE EDUCACION	Cooperativa Los Campesinos
DE JOCORO	Cuerpo de Paz
Instituto Agrícola El Divisadero	Cooperativa Walberto Lino Meza
Sectores Justicia, Educativo	CENTA-MAG Cooperativa Las Pilas
CENTA-San Andrés	Cooperativa de Matapalos
PNC-Jocoro	Cooperativa Ovidio Alvarez
CARE-Internacional. San Francisco	Producción Agropecuaria y
de Gotera	Servicios Múltiples El Torogoz, R.L.
Catholic Relief Services	ADESCO
Visión Mundial	CAPSYS
CODELUM	CAJA DE CREDITO

B. Nueva Concepción, Chalatenango

Alcaldía Municipal	FUNDANUEVA
CENTA	Banco de Fomento Agropecuario
AGRINGA	Sector de Cooperativas
ADESCOS	Plan Internacional
CORDES	PROCHALATE
Sector Educativo, Justicia, Salud	ACACYPAC
Diócesis de Chalatenango	Visión Mundial
FUNPROCOOP	DIDECO
CONAMUS	El Italiano
ASECHA	Asociación de Regantes
FEDECOPAES	DGRNR, PNC

¹ Una estrategia de desarrollo agrícola para El Salvador, 1994-2000. Resumen. Boletín Económico y Social. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Boletín No. 103. Junio de 1994. San Salvador, El Salvador.

² RODRIGUEZ et al. 1996. La experiencia de Dos Municipios Pioneros de El Salvador. CDS Jocoro, CDS Nueva Concepción. IICA-Holanda/Laderas C.A. Agosto 1996. San Salvador, El Salvador. 31 p

³ *Idem.*

⁴ Establecimiento del Comité de Desarrollo Sostenible de Jocoro. Memoria. IICA-Holanda/Laderas C.A. Octubre 1995. San Salvador, El Salvador. 25 p.

⁵ Planificación de la Investigación y Extensión del G y TT MO-02. Memoria (Jocoro, Santa Rosa de Lima, Bolívar y San Alejo). San Miguel, 15-16 agosto de 1995. CENTA-IICA-Holanda/Laderas C.A. Septiembre 1995. San Salvador, El Salvador. 34 p.

⁶ Taller Acciones Concertadas para la Producción Agropecuaria Sostenible en Jocoro. IICA-Holanda/Laderas C.A. Alcaldía de Jocoro. 11 de octubre de 1995. Jocoro, Morazán, El Salvador. 42 p.

⁷ Resumen Analítico de Diagnósticos Agrosocioeconómicos de la Nueva Concepción, Chalatenango. IICA-Holanda/Laderas C.A. Noviembre 1995. Nueva Concepción, Chalatenango, El Salvador.

⁸ Planificación participativa de la Investigación y Extensión del GyTT-02. Nueva Concepción, 1996. Proyecto IICA-Holanda/Laderas C.A. MAG-CENTA. Marzo 1996. 11 p.

Cuestionario

1. ¿Qué lecciones se pueden derivar de estas experiencias?
2. ¿Cuál es la principal contribución de los CDS?
3. La diversidad de intereses entre los miembros del CDS (gremios, alcaldes, agricultores, educadores, iglesias, otros) pueden obstaculizar o facilitar el desarrollo sostenible del municipio:

Analice las ventajas y desventajas

Cuál camino sugiere: homogenizar la membresía de los CDS (ejemplo: sólo agricultores, sólo maestros, sólo agrónomos, sólo alcaldes, otros) o conciliar diversidad de intereses conservando representación de múltiples sectores.



Caso 4

**Una alternativa para el manejo de laderas:
El caso de Nueva Concepción**

**Nuevas Institucionalidades
para el Desarrollo Sostenible
en El Salvador.**

**Esta publicación se basa en una
investigación realizada por:**

**Michael Foley
Deborah Barry
Susan Kandel**

**Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y
Medio Ambiente, PRISMA**

El Salvador, 1998



Una alternativa para el manejo de laderas: El caso de Nueva Concepción

PRISMA¹

Introducción

En Centroamérica, los problemas ambientales se expresan en muchos tópicos: desde la deforestación y sus múltiples repercusiones, hasta las amenazas ambientales derivadas de las distintas fuentes de contaminación. El estudio de caso sobre Nueva Concepción, se ubica dentro de los esfuerzos por resolver la problemática -muy común en la región- de la práctica agropecuaria en laderas. En general, los pequeños productores de granos básicos y ganadería ocupan estas tierras marginales y agroecológicas frágiles, como base para una producción de alimentos destinada a su propia subsistencia y al consumo nacional. En estas zonas de laderas, donde coinciden los índices de pobreza más altos y donde la población tiene pocas alternativas económicas, se profundiza el círculo vicioso que atrapa a esos pequeños productores: producción - pobreza - destrucción del medio - más pobreza - mayor destrucción del ambiente, etc.

A lo largo del tiempo, ha aumentado la importancia de los productores en laderas, en cuanto a su contribución a la producción agrícola nacional. En Centroamérica, casi el 79% del total de la tierra está en laderas, de las cuales un porcentaje muy alto está cultivado. Además, esas tierras cultivadas en laderas producen, en la región, la mayor parte de los alimentos para el consumo, a base de la explotación minifundista. A pesar de las tendencias a la urbanización en la región, las poblaciones en laderas de las regiones rurales persisten y siguen creciendo, aunque a ritmos menores.

Esto se traduce en una presión sobre las tierras frágiles: al aumentar la superficie de tierras en producción y la actividad del mercado, se tienen consecuencias negativas para el medio ambiente, máxime cuando aquellas no van acompañadas de inversiones que protegen los recursos y, sobre todo, las prácticas de manejo. Cuando las prácticas culturales, inducidas por la llamada

¹ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente

“revolución verde” (como la quema, la limpieza y remoción de la tierra, el uso de herbicidas, plaguicidas e insecticidas, junto con la introducción de semillas híbridas), se extendieron a la producción en las tierras de laderas previamente forestadas, se las dejó a estas últimas expuestas a las lluvias torrenciales, típicas de las zonas tropicales. En el corto plazo, las consecuencias han sido positivas, al aumentarse la productividad de la tierra para el minifundista. Pero, a lo largo del tiempo, ha ido apareciendo un problema ambiental de múltiples dimensiones.

Ante todo, después de un tiempo, hay un impacto negativo sobre los suelos en cuanto a la pérdida de ellos o de su productividad, debido a problemas de erosión, de acidificación, o compactación, produciéndose rendimientos menores. Esto afecta, primero, a la economía de la familia campesina, al disminuir la producción por unidad de tierra y crearse la necesidad de abrir más tierras para el cultivo. Pero también, eventualmente, se ve afectada su calidad de vida, altamente dependiente ésta del entorno ambiental, a partir de la reducción de las fuentes locales de agua, la diversidad de flora

(desde frutas y legumbres, hasta fuentes medicinales) y fauna, y las fuentes energéticas como leña.

El impacto de la degradación local comienza a afectar, de una manera creciente, la disponibilidad de recursos como el agua, para poblaciones lejanas. Por ejemplo, el cúmulo de un mal manejo de la agricultura en laderas repercute seriamente sobre la disponibilidad y/o calidad de agua, en las comunidades aledañas y, eventualmente, tiene impactos negativos al nivel de las cuencas mayores. Cuando grandes zonas o regiones montañosas de un país se convierten en zonas alta y continuamente degradadas por una actividad agrícola mal practicada, el impacto se registra en una pérdida de la disponibilidad de agua para las zonas urbanas. Por ende, un buen manejo de la tierra, con la introducción de prácticas culturales adecuadas, en la producción local de miles de campesinos y productores en laderas, se vuelve una consideración importante para toda la población de un país.

En el caso de El Salvador, estamos ante el país de la región donde esta tendencia es más evidente y relevante a escala nacional. En un

país tan pequeño, de un poco más de 20 mil kilómetros cuadrados y con una población de 5.4 millones (en 1992), la tierra -para todos los usos- se convierte en un bien escaso. Como resultado de un proceso histórico de expulsión de la población campesina, de las tierras planas y fértiles hacia las laderas, éstas se han convertido en el "granero" nacional.²

Según cifras de principios de los 90, cerca del 70% de los granos básicos se producían en estas laderas (maíz, maicillo (sorgo) y frijol). A esto debe agregarse que

² Centroamérica tiene una historia caracterizada por períodos de crecimiento económico rápido, asociados con la expansión de nuevos cultivos para la exportación. En casi todos los casos, el auge del cultivo ha sido seguido por períodos de crisis económica, frecuentemente traducidos en inestabilidad política y conflicto social. En casi todos los casos, desde el cacao, añil, café y banano hasta el algodón, la expansión del cultivo empujó un proceso de concentración de la tierra y capital, forzando el desplazamiento del campesinado hacia tierras cada vez más marginales o a zonas urbanas. Aún en momentos de crecimiento económicos de los países, la inequidad social y la degradación ambiental se han profundizado, llevando a patrones de conflicto social recurrentes en toda la región.

³ De hecho, la cuenca del río Lempa es compartida con Honduras y Guatemala, aunque la mayor parte de la cuenca y la desembocadura del río se encuentran en El Salvador.

el 80% de los pastos ganaderos también ocupan estas mismas laderas; una buena parte de las cuales se ubican en el norte del país y en la cuenca del río Lempa, la cuenca más grande de Centroamérica.³

En la cuenca del río Lempa se capta y canaliza más del 66% del agua lluvia del país. Por su parte, las laderas absorben a la población pobre, la cual no tiene más opción para su sobrevivencia que producir en tierras no aptas. Desde allí, esa población provee granos básicos para el consumo nacional, pero a costa de degradar las tierras, las cuales, a su vez, necesitan ser cuidadas para que se pueda manejar el recurso agua. Al final, las laderas pierden su capacidad de regular las aguas lluvias hacia las fuentes donde podría "cosecharse" adecuadamente el recurso, y éste termina por malograrse en ríos cargados de sedimentos, provocando inundaciones río abajo, hasta que el agua llega al mar, sin que el hombre se aproveche plenamente del recurso.

Desde una perspectiva que involucra lo social, lo económico y ahora lo ambiental, revertir esta dinámica de degradación, se vuelve imperante para El Salvador.

Sin embargo, la conciencia y entendimiento del problema aún están lejos de cristalizarse dentro de las prioridades nacionales. Y aunque se lograra eso, el reto consistiría aún en cómo pasar a implementar los cambios necesarios a nivel local. Es aquí donde se sitúa la experiencia de Nueva Concepción. A través de ella, los actores, algunos ya conscientes del contexto en que están trabajando, emprenden un proceso de gestión local para el manejo ambiental de la agricultura en laderas.

El manejo ambiental en laderas

Al referirnos a la gestión local para el manejo ambiental de la agricultura en laderas, tomamos en cuenta todas las actividades de organización relacionadas con la difusión, introducción, consolidación y mantenimiento de cambios en las prácticas agrícolas, con miras a revertir la degradación ambiental y la pérdida de productividad del suelo.

Este estudio puede situarse dentro de las consideraciones acerca de los éxitos y fracasos en la introducción de un paradigma tecnológico alternativo para la

agricultura de Centroamérica. Con la preocupación por analizar los procesos locales de gestión en torno al manejo ambiental de la agricultura en laderas, el caso se concentra en los aspectos organizativos e institucionales del problema, más que en lo tecnológico; aunque no se pierde de vista su íntima relación.

Existe una creciente conciencia acerca de la potencialidad productiva y de la estabilidad ambiental vinculadas a los sistemas de uso de la tierra en laderas. La sostenibilidad ecológica de estos sistemas, depende de un manejo tal del paisaje, que logre controlar el movimiento del agua y los suelos, manteniendo una cobertura vegetal en las laderas durante todo el año. Mediante prácticas que obtienen tales resultados, se podría explotar la diversidad de nichos ecológicos, proteger la calidad del agua y restaurar los nutrientes del suelo (IFPRI, de 1996). En la región centroamericana existen ya experiencias locales en torno a difusión y experimentación con prácticas adecuadas (Bunch, 1998). Pero, la mayor parte de estos experimentos han ocurrido en los demás países de la región. En este campo, El Salvador está más atrasado.

Entre otras razones, se explica el atraso por el alto grado de adopción del paradigma tecnológico de la "revolución verde" que se dió en este país. Dicho modelo o paradigma de producción agropecuaria, altamente dependiente de la tecnología de insumos químicos y semilla híbrida, fue el tipo de cultivo -por excelencia- acogido por parte de los agricultores de cultivos de exportación. Pero, también hubo una adopción masiva de tecnología similares por parte de los productores de granos básicos y ganadería, en las laderas de todo el país. Los resultados muestran efectos severos en el sector de la producción agrícola doméstica, allí donde los suelos son de menor calidad, las pendientes mayores, y existe una limitada capacidad económica para experimentar con alternativas.*

Los pequeños y medianos productores resultan ser el sector con más dificultades para la promoción de cambios. Es indicativa su capacidad para romper con el paradigma

"moderno" de uso intensivo de agroquímicos en el desarrollo agrícola y para distanciarse de las orientaciones sobre la preparación de la tierra, según las cuales ha de eliminarse casi toda la vegetación para la siembra. Con ello, se es altamente vulnerable frente a cualquier posible pérdida de productividad derivada del abandono de las prácticas "modernas".

Cómo difundir y consolidar las nuevas tecnologías y el abordaje general a la producción agropecuaria, se convierten en el reto principal y en tema de este estudio. La tarea no es fácil, si se analizan sus implicaciones. Primero, las nuevas tecnologías difieren mucho respecto de las prácticas de la tecnología "moderna", difundida bajo la "revolución verde". Tales diferencias son sustanciales al tocar las esferas siguientes: los requerimientos de inversión de capital, la cantidad de mano de obra involucrada, la sofisticación en el nivel de uso, las economías de escala y los tipos de riesgos en que se incurre.

* Centroamérica es comúnmente conocida como una de las regiones con más elevado uso de pesticidas a nivel mundial, y El Salvador con los índices más altos, sobre todo durante el período del cultivo del algodón (Flint y van den Bosch, 1981)

Tal variabilidad deja abierto un rango considerable de opciones apropiadas para las distintas situaciones socioeconómicas,

culturales o ecológicas de cada finca y productor. Esto contrasta con el abordaje anterior, según el cual la propuesta técnica para la siembra solía basarse en recetas previamente determinadas en base a pocos criterios, usualmente físicos (tamaño de la finca, tipo de suelo, pendiente y cultivo a sembrar). Los cálculos normalmente fueron determinados por agentes de extensión del Ministerio de Agricultura o el Banco de Fomento Agropecuario y, eventualmente, aprendidos y aplicados informalmente por muchos productores. Luego, los agroservicios también se encargaron de distribuir los insumos, vía venta directa, o como parte del "paquete" de crédito, por parte de los bancos, para la siembra. El resultado fue una difusión masiva de un conjunto reducido de opciones tecnológicas, bastante "estandarizadas", frente a condiciones altamente variables y, en el caso de la producción en laderas, inadecuadas.

Hoy en día, en El Salvador, este paradigma ha dejado un legado fuerte de prácticas culturales en la agricultura. La dependencia de este paradigma tecnológico condujo, a una pérdida de conocimientos acerca del manejo

local, y su aplicación convirtió a zonas agroecológicas muy variadas (por ser originalmente tropicales) en zonas degradadas y menos productivas, dejando a los productores en un dilema para el futuro.

Las propuestas alternativas representan mucho más que un conjunto de prácticas; constituyen, más bien, un abordaje paradigmático diferente para la producción agropecuaria. Según algunos estudios sobre el tema, aunque existen distintas formas de agrupar estas opciones bajo un mismo término, se podría decir que, para los productores de laderas (pequeños y medianos, productores pobres de granos básicos), el apropiado sería el de "agroecología". Este paradigma tecnológico de producción o abordaje de la agricultura enfatiza tecnologías y métodos basados en el conocimiento y las técnicas del productor tradicional o indígena. Para él, el sitio en sí mismo tiene mucha importancia y su manejo depende de un conocimiento profundo de la flora y fauna de su finca y de sus áreas aledañas. También, se erradica la dependencia respecto de agroquímicos, a través de manejos integrados de plantas, insectos y suelo, manipulando las

condiciones del microclima, entre otras cosas.

Como mencionamos antes, el reto principal estriba en cómo introducir estas opciones de cambio en el paradigma tecnológico para la agricultura en laderas, sobre todo, cuando los productores son muchos, están dispersos en zonas a veces de difícil acceso, suelen tener niveles educativos muy bajos y están ante la imperante necesidad de generar cosechas e ingresos inmediatos. A esto podría llamarse el reto que enfrenta la gestión de un sistema de difusión y generación-transferencia de la tecnología ambientalmente adecuada para las laderas.

La gestión

Este reto es considerado por muchos el más difícil de superar, porque implica la búsqueda de formas de organización y arreglos institucionales, adecuados para garantizar el éxito. Varios elementos son importantes a tomar en cuenta: primero, es clave entender que la introducción de cambios en la tecnología agrícola significa reorientar la forma en que el agricultor trabaja día a día. Luego, significa poder movilizar recursos humanos con los conocimientos técnicos relevantes

para introducir el cambio, y con una capacidad de transmisión-difusión de ellos. Después, si tomamos en cuenta que los tipos de productores son sumamente variados en una cuenca o microcuenca (minifundistas, cooperativistas, arrendatarios, jornaleros, etc.), se necesita de un arreglo institucional de investigación *in situ* para poder apoyar la difusión de las tecnologías alternativas; éstas deben ser accesibles a los distintos actores, tomando en cuenta las variadas condiciones agroecológicas del país (Barry y otros, 1997).

Existen experiencias locales de difusión en la región centroamericana, de un corte más tradicional, y esfuerzos de experimentación con prácticas más adecuadas. En el primer caso, existe experiencia con la extensión formal a partir de los Ministerios de Agricultura en algunos países, donde apenas se comienzan a incorporar elementos de este tipo de enfoque, en la extensión. La crítica es que se trata de una forma institucional muy costosa y, hasta la fecha, poco efectiva; tampoco, hasta hoy, ha contado con suficientes recursos humanos para echarlo a andar seriamente (Kaimowitz, 1990).

El otro lado del espectro de intentos ha sido el programa conocido como "Campesino a Campesino", el cual se basa en la promoción de la innovación tecnológica a partir de los mismos productores exitosos, hacia otros productores interesados en la experiencia. Los resultados han sido mucho más exitosos, en cuanto al grado de "adopción" de los cambios propuestos (FAO, 1995). Sin embargo, la crítica principal es que el ritmo de generalización de la adopción o asimilación del cambio de prácticas es bastante lento, debido al tiempo y recursos invertidos. La literatura crítica sobre este tema resalta la importancia de involucrar directamente a los productores, en una relación bastante intensa con la persona que propone los cambios. Pero, también enfatiza que los casos donde ha habido mayor éxito son aquellos en que los participantes han sido no solamente los agricultores, sino también otros miembros de la familia (especialmente la mujer) y de la comunidad. La legitimación de este "nuevo abordaje" a la agricultura necesita arraigarse en la comunidad, creando una credibilidad basada en el éxito local. Los esfuerzos de búsqueda de alternativas de gestión para estos cambios son de vital

importancia y, en el caso de Nueva Concepción, el proyecto IICA-Holanda/Laderas C.A. constituye un intento 'intermedio' entre los mencionados arriba.

Nueva Concepción

El municipio de Nueva Concepción está ubicado en el departamento de Chalatenango y comprende 10 cantones y 72 caseríos. El tamaño total del municipio es de 257.5 km², de los cuales, 63 km² son áreas urbanas y, la mayoría, 194.5 km², consta de áreas rurales (IICA-Holanda/Laderas C.A., CENTA, ADEL-Chalatenango y FAO-PROCHALATE, 1995).

Chalatenango fue zona que sufrió mucho durante la guerra, porque ahí se vivió intensamente el conflicto armado. Sin embargo, en el municipio de Nueva Concepción sólo algunos de sus cantones sufrieron directamente las consecuencias de la guerra, sobre todo los cantones del occidente.

Si bien Chalatenango es uno de los departamentos más pobres del país, el municipio de Nueva Concepción es relativamente próspero, debido a su potencial agrícola y ganadero, sobre todo

en el llano, donde se encuentra incluso el Distrito de Riego Atiocoyo Norte.⁵ Este potencial ha convertido a Nueva Concepción en el granero del departamento. Incluso durante la guerra no dejó de producir, ya que ambos bandos respetaron su papel ganadero y agrícola.

Unas 36,692.45 manzanas del municipio están dedicadas al uso agrícola. La gran mayoría de esta agricultura, un 60%, es desarrollada en laderas, mientras que un 25% está en tierras planas y un 5% en tierras semiplanas (IICA-Holanda/Laderas C.A., CENTA, ADEL-Chalatenango y FAO-PROCHALATE, 1995). En Nueva Concepción un "75% de los suelos son susceptibles de erosión" (Ibid).

Población

El Censo Nacional de 1992 registró 27,321 habitantes en el municipio, con 71% en el área rural y 29% en el área urbana. De la población ubicada en el campo, el 88% está dedicada a la actividad agropecuaria, según una encuesta hecha por PROCHALATE (Ibid).

⁵ En los setenta, el Estado invirtió en la construcción del Distrito de Riego de Nueva Concepción, con un potencial regable de 2,000 Has. (FAO-PROCHALATE, 1994).

Tenencia de la tierra

En base a la encuesta hecha por PROCHALATE, se concluyó que es la tenencia de la tierra, en lugar de la falta de conciencia, la que afecta directamente los esfuerzos de gestión ambiental. Por que si no hay tenencia de la tierra, no existen tampoco condiciones que motiven a los productores a realizar obras de conservación de suelos (OCS). La encuesta mostró que el 85.16% de la población reconocen la existencia de problemas de deforestación, y el 74.48% problemas de erosión. Sin embargo, "la proporción de productores que realice alguna OCS [es solamente] (21.42%)". Y, "el 56.2% respondió que realizarían OCS si tuviesen propiedad sobre la tierra o si obtuviesen algún tipo de garantía sobre la misma"(Ibid).

En el caso de Nueva Concepción, supuestamente un municipio relativamente próspero, más de la mitad (un 53.7%) de los productores no son propietarios de la tierra, trabajando en tierras arrendadas. De los propietarios (46.3% de los productores), 11% son minifundistas, con hasta 2 hectáreas; 11% son productores medianos, con tierras desde 2 a 7 hectáreas; 17.4% son

beneficiarios de la Reforma Agraria y del PTT, y 6.9% son productores "grandes", con más de 7 hectáreas de tierra. Si bien estos grandes propietarios solamente representan un 6.9% de los productores agropecuarios del municipio, ellos poseen el 62.4% de toda la tierra del mismo (FUNDE, 1995), mostrándose así una marcada concentración en la tenencia de la tierra.

Productividad y situación ecológica

El principal producto agrícola en la región es el maíz, siendo también el producto principal de los pequeños productores. Según CENTA, los rendimientos de maíz para el municipio están por debajo de los niveles nacionales. Las causas de estos bajos rendimientos tienen que ver con la calidad de los suelos, el uso de las tierras y la situación ecológica. Solamente 3.51% de los suelos es clase I o II (las mejores clasificaciones de suelos en una escala de I a VIII), y casi 50% es de clase VI, VII y VIII (Ver cuadro 1).

Un 60% de los suelos tiene un drenaje moderado, mientras que un 30% es de mal drenaje (IICA-Holanda/Laderas C.A., CENTA, ADEL-Chalatenango y FAO-

Cuadro 1
Clasificación de Suelos

Clasificación	Superficie
Clase I	1%
Clase II	2%
Clase III	5%
Clase IV	37%
Clase V	6%
Clase VI	9%
Clase VII	23%
Clase VIII	17%

PROCHALATE, 1995). Los suelos de la microregión -que es caracterizada por dos zonas: bosque seco tropical y bosque húmedo subtropical, se encuentran en "un proceso avanzado de degradación: la primera [zona], en sus bosques de galería (protección de las riberas del Lempa) y la segunda [zona], por la deforestación causada por la expansión de la frontera agrícola" (FUNDE, Op. cit.).

Suelos erosionados, alta deforestación, plagas severas, temperaturas altas y vida silvestre en extinción; todos estos datos son mostrados como parte de la situación ecológica que enfrenta Nueva Concepción (IICA-Holanda/Laderas C.A., CENTA, ADEL-Chalatenango y FAO-

PROCHALATE, Op. cit.). Además de sus efectos en la productividad y, por lo tanto, en los niveles de vida de la población, la degradación de los suelos y la alta deforestación, combinados con la poca práctica de obras y técnicas de conservación, afectan negativamente la capacidad de captación de agua en las subcuencas (FUNDE, Op. cit.).

Entre las principales causas de la agravada situación ecológica -suelos estériles y erosionados, alta deforestación, escasez de agua- se encuentran las quemas del suelo. Es común la práctica que consiste en quemar los rastrojos de las cosechas; se estima que un 80% de los agricultores de la municipalidad practicaba la quema⁶. El Servicio Forestal tiene autoridad para controlar la corta y las quemas, pero muy raras veces aquella es ejercida (ISAM, 1991). El problema ecológico, en cuanto a las quemas, tiene repercusiones aún más graves por el hecho de los altos niveles de deforestación.

“En 1978, las áreas con cobertura sumaban apenas 1,900 km², (9% del territorio nacional). Se estima

⁶ Entrevista con Roberto Rodríguez, Coordinador Nacional del Proyecto IICA-Holanda/Laderas C.A. 16 de febrero de 1998.

que en 1990 esa superficie se había reducido en un tercio, de modo que la superficie con cobertura boscosa apenas representaba un 6% del territorio, en ese año”. El Banco Mundial estimaba que la superficie era incluso menor: en 1989 reportó que únicamente existían 1,040 km² de cobertura boscosa en El Salvador; lo que corresponde solamente al 5% de la superficie del país (Barry y otros, 1996).

Marco Institucional

En Nueva Concepción existe una amplia gama de organizaciones, entre gubernamentales, no gubernamentales (ONG's), y gremios. Entre las gubernamentales se encuentran: CENTA - MAG, el Banco de Fomento Agropecuario, un centro de salud, y centros de educación básica, media y parvularia, los cuales dan servicio a 2,520 niños (FUNDE, Op. cit.). Las ONG's más conocidas que operan en la zona son: PROCHALATE, ADEL, el obispado de Chalatenango, CORDES, Technoserve; CONAMUS, FUNPROCOOP - GECA, y Visión Mundial. Finalmente, los gremios organizados en Nueva Concepción incluyen: ADESCO's, cooperativas agrarias, federaciones

de cooperativas (FEDECOOPADES, FESACORA, FEDECOOPS), la Asociación de Regantes, AGRINGA (que pretenden fortalecer a nivel empresarial el desarrollo de la ganadería y agroindustria en la región), ANTA y ASALDIG.

Sin embargo, y pese a la cantidad de organizaciones en Nueva Concepción, hay muy poca coordinación entre ellas. Consecuentemente, organizaciones como PROCHALATE y ADEL han tenido relativamente poca penetración en la zona. Fue en este marco que surgió el Comité de Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción, como una iniciativa de coordinación entre dichos organismos y de impulso para un nuevo modelo de desarrollo regional.

El esfuerzo organizativo en Nueva Concepción

El Comité de Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción (CDS) surgió en el marco del proyecto IICA-Holanda/Laderas, C.A., con el propósito -en sus propias palabras- de "planificar, coordinar y proporcionar seguimiento a las acciones concertadas para el Desarrollo Sostenible en el municipio de Nueva Concepción, departa-

mento de Chalatenango" (CDS Nueva Concepción, 1997). Con un presupuesto de US\$1.6 millones para tres años, el IICA promueve la organización de tres CDS en los municipios de Nueva Concepción, Chalatenango y Jocoro, Morazán, en El Salvador, y en Honduras. El objetivo del proyecto es el de ayudar a desarrollar políticas, marcos institucionales de trabajo, mecanismos organizacionales y capacitación del recurso humano, con miras a promover el uso sostenible de la tierra en las laderas centroamericanas, con la meta de mejorar la seguridad del medio de vida para los agricultores de las laderas. Da respuesta, por eso, al reto señalado por Enrique Leff: "no podría haber una economía sostenible que no esté fundada en una agricultura y una silvicultura sustentables, de las que dependen las condiciones de existencia de la mayoría de la población del tercer mundo (Leff, 1993). En el caso del CDS de Nueva Concepción, ubicado donde confluyen tributarios importantes del río Lempa, se contempla también la cuestión de cómo llevar conjuntamente prácticas beneficiarias para la calidad y disponibilidad de agua para el país.

El proyecto en cuestión seleccionó el municipio como sitio de aprendizaje, a través de un proceso de consulta con agencias gubernamentales y ONG's del departamento de Chalatenango. Los criterios de selección incluían, además de su ubicación geográfica en la cuenca del río Lempa, la alta presencia de organizaciones comunitarias, ONG's, y agencias gubernamentales, una concentración alta de productores y de producción en laderas, disponibilidad de crédito agropecuario, niveles significativos de deforestación y erosión del suelo, potencial de diversificación, y buena calidad de vías de comunicación.

En un taller del 17 de noviembre de 1995, casi 140 representantes de 40 instituciones y comunidades de Nueva Concepción aprobaron la organización del Comité de Desarrollo Sostenible. Se estableció como misión "asegurar la concertación de acciones entre sectores institucionales y pobladores, con el fin de lograr el desarrollo sostenible, incluyendo como objetivo fundamental: lograr que la mayoría de las acciones se inserten en un plan concertado de desarrollo municipal, para mejorar la capacidad de gestión y ejecución de la mayoría de las

instituciones y participantes locales" (Rodríguez y otros, 1996). En enero de 1996, 30 personas en representación de 23 instituciones del sector público, gremios, gobierno local, y ONG's se reunieron en el Hotel de Montaña, Cerro Verde, y formularon un ambicioso Plan de Desarrollo Sostenible 1996-2000, a nombre del Comité.

Durante los primeros tres meses, el proyecto patrocinó una serie de capacitaciones, organizadas por el CDS, para líderes campesinos, maestros y directores del sector educativo, personal del sector salud, y técnicos del CENTA, sobre la práctica de no quema, como base para una agricultura sostenible. También organizó y financió giras de observación para una amplia gama de personas a Guaymango, departamento de Ahuachapán, donde aprovecharon las lecciones de una experiencia de más de 25 años de prácticas agroecológicas. De estos esfuerzos, planteó el CDS la importancia de desarrollar un programa de educación y sensibilización a nivel municipal sobre la no quema. La fuerte participación del sector educativo en el CDS posibilitó el primer desfile escolar Protección al Medio Ambiente y NO QUEMA, el 30 de

abril de 1996, movilizando a unas 2,500 personas, entre ellas: estudiantes, autoridades locales, agricultores, pobladores, técnicos, educadores, e instituciones públicas y privadas. La campaña culminó con la aprobación, por parte del Concejo Municipal, de una ordenanza en contra de la quema y se logró, al cabo de dos ciclos agrícolas, reducir la quema en aproximadamente un 80% del territorio.

Este esfuerzo, junto con varias actividades abajo detalladas, sirvió para abrir brecha hacia un cambio de cultura más profundo en cuanto al manejo de los recursos naturales. El esfuerzo por convencer a los agricultores para que abandonaran una práctica tradicional, se apoyó en una experiencia generalizada de los daños provocados por la quema, no solamente al medio ambiente, sino a los cultivos, a la propiedad, e incluso a las personas de la comunidad. Pero con este esfuerzo, se dotó a los promotores del cambio para ofrecer a los agricultores nuevas prácticas, para sustituir a la antigua cultura de la quema. Estas prácticas -cultivos de cobertura, barreras muertas y

vivas, abono orgánico, etc.- no se adoptan fácilmente; pero en el contexto de la campaña y de los esfuerzos educativos y organizativos del CDS, se desarrolló una búsqueda de los elementos de una nueva cultura, por parte de un número importante de agricultores, a través de las oportunidades reiteradamente ofrecidas por las instituciones participantes en el esfuerzo CDS.

Dentro de esta lógica de cambio, el CDS, con los aportes del proyecto, del CENTA y de otras ONG's, organizó una serie de capacitaciones sobre la agricultura orgánica, la elaboración de insecticidas orgánicos, la producción de hortalizas, la apicultura, la elaboración de perfiles de proyectos, etc. Giras de observación a Guaymango, Baja Verapaz en Guatemala, Zamorano en Honduras, y Estelí en Nicaragua, han beneficiado a agricultores, maestros, alumnos, padres de familia, y técnicos del municipio; despertando el interés y la conciencia sobre la problemática de la agroecología. Las reuniones del CDS evidencian un gran entusiasmo entre los

participantes, que incluyen representantes de las ADESCO's⁷ y de los sectores educativos y de salud, además de personal de las ONG's e instituciones gubernamentales.

Con el Taller de Evaluación 96 - Planificación 97, llevado a cabo en enero de 1997, el CDS decidió cambiar de estructura, dando énfasis en la participación ciudadana, en vez de la representación de las organizaciones, instituciones y sectores del municipio. Se propuso una estructura representativa territorial, con base en "pequeños CDS" a nivel de caserío, y cuyos representantes formarían los CDS cantonales, para después constituir el CDS municipal, sobre la base de representantes de los organismos cantonales. De esta manera, según sus promotores, el CDS logrará la participación

⁷ La figura data de la administración de José Napoleón Duarte y fue constituida para dar personería jurídica a la organización comunal a nivel de caserío o cantón. Aunque fueron objetos de manipulación política y se encuentran muy debilitadas en muchos casos, ofrecen una estructura jurídica disponible para movilizar a las comunidades, sin muchas exigencias en cuanto a requisitos organizativos. El proyecto ha trabajado, entonces, con las ADESCO's existentes, tratando de reforzar las prácticas democráticas adentro de ellas o buscando un liderazgo natural donde ellas fallan en cuanto a representatividad.

directa de los beneficiarios más importantes del esfuerzo, y pasará a su control. Este cambio de rumbo fue adoptado, aunque no sin fuerte discusión, entre los participantes.

En ese momento, también se adoptó un enfoque de género, que les pareció había faltado durante la fase previa.

Se formó el primer CDS a nivel de caserío, en junio de 1997, en Las Brisas, donde ya había desde el inicio, una fuerte participación en el proyecto. Poco después se formó el segundo en Chacalcoyo. Los dos caseríos están muy cerca de la cabecera municipal, y bien comunicados con ella.

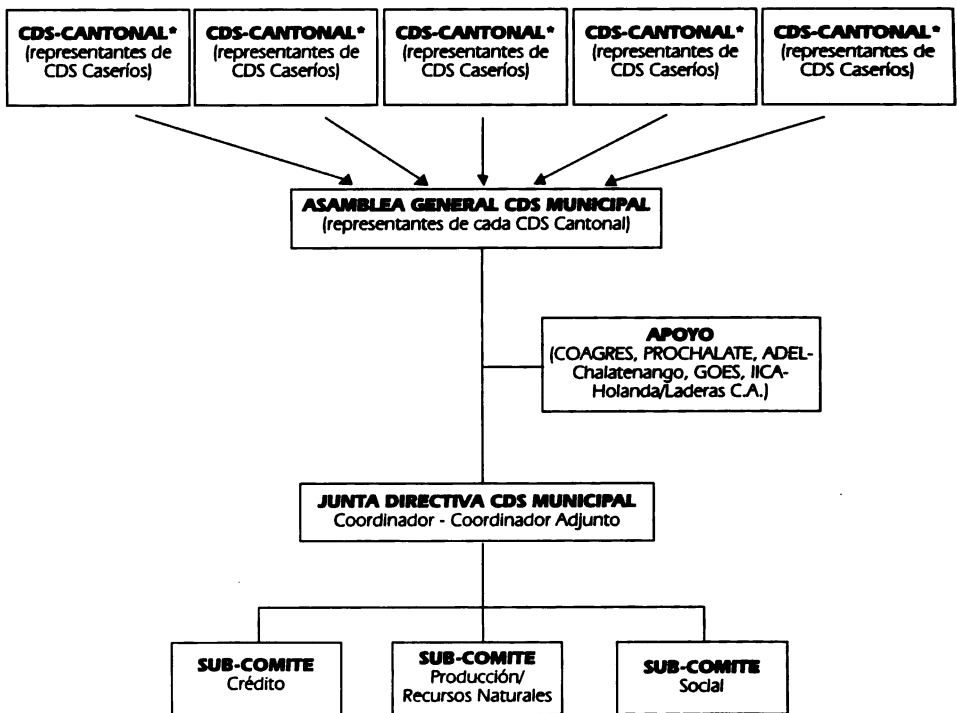
El CDS se reúne mensualmente. Aunque no tiene personería jurídica, tiene su estructura formal, con el alcalde como coordinador, un coordinador adjunto, (actualmente el director de la oficina regional del CENTA), secretaria y tesorero, y coordinadores de comités sobre la producción y lo social. En cuanto instancia de coordinación interinstitucional, el CDS ha promovido un nivel de comunicación entre organismos, que no existían antes.

Como comentó un dirigente de una institución local, la experiencia "ha generado acercamiento entre sectores que, se creería, nunca podrían estar cerca". Al mismo tiempo, ha extendido su alcance a través de la decisión de promover la nueva estructura basada en los pequeños CDS, a nivel de caserío y cantón. Ahora (1997) se ve una participación significativa de agricultores, sobre todo de campesinos, en lugar de

una participación predominante de representantes de las instituciones con sede en el casco urbano.

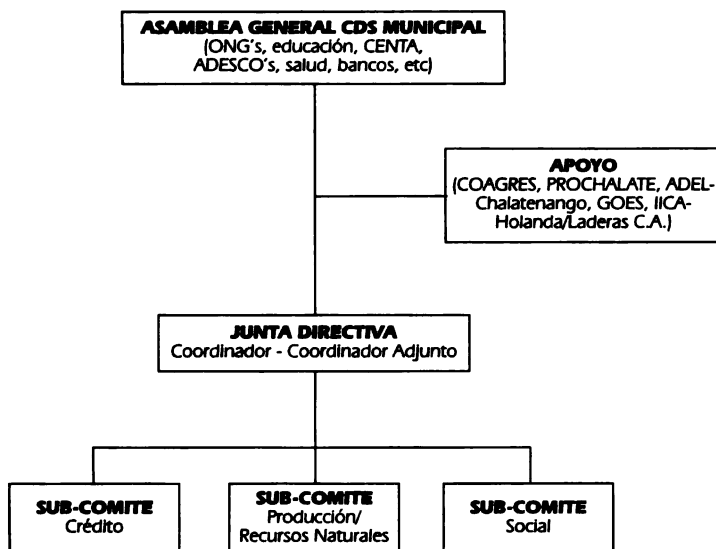
Los organigramas siguientes representan algunas dimensiones del cambio de estructura. Hay que hacer notar la ubicación más bien periférica que, bajo el nuevo esquema, asumen las ONG's y los sectores profesionales.

Modelo: Representación territorial



* Cada CDS-Cantonal esta formado por distintos CDS-Caseríos, los que a su vez se integran por miembros de la comunidad.

Modelo: Coordinación Inter-Institucional



Problemas y tensiones

El cambio de rumbo hacia una organización representativa de la población rural, más que una instancia de coordinación interinstitucional, responde a una percepción de que al CDS le hacía falta un mecanismo adecuado para comunicarse, de manera permanente, con las personas directamente involucradas en lo relacionado con la producción agrícola. Este cambio, sin embargo, trae consigo la posibilidad de que las instituciones disminuyan su participación en la medida en que la participación ciudadana aumenta. Hasta cierto punto, esto

aumenta. Hasta cierto punto, esto es lo que ha ocurrido durante los últimos meses.

Se observa una disminución importante en la participación de organizaciones y sus representantes, mientras que la participación campesina ha crecido significativamente. De las 20 instituciones fundadoras del CDS, sólo 8 participaron en el Taller de Evaluación 96 - Planificación 97. Según miembros de la Junta Directiva del CDS, el núcleo organizativo del CDS ahora consiste en el CENTA, ADEL-Chalatenango, PROCHALATE, y FUNPROCOOP-GECA. Además, participan

activamente elementos del sector educativo (aunque de manera reducida), Visión Mundial, y personal del centro de salud. 8 de las ADESCO's y 7 cooperativas participan activamente, aunque de manera irregular.

Tensiones políticas han contribuido a una disminución de la participación institucional. Se reportaron tensiones subyacentes entre partidarios de diferentes posibles candidatos a alcalde, ya durante el taller de evaluación, en enero de 1997. Con el cambio de alcalde, derivado de las elecciones de marzo de 1997, el CDS enfrentó la tarea de la renovación de la Junta Directiva del Comité, dada la decisión, tomada desde el inicio, de elegir al alcalde como Coordinador del CDS. Con la salida de la alcaldía, por parte del anterior alcalde, Julio Humberto Figueroa, surgió de nuevo la discusión acerca de la posición del alcalde dentro del proceso. Por su entusiasmo y compromiso, don Julio jugaba un rol importante en el desarrollo del CDS. Aunque era del partido ARENA, actuó en el CDS de manera no partidaria, ejerciendo así un poder de convocatoria en la comunidad, muy importante para el esfuerzo. En cambio, el

alcalde, que lo sucedió no participó en el CDS antes de la elección, y su compromiso con éste no fue seguro.

Con el cambio de candidato por parte del partido, surgió entre algunas personas la preocupación de que ARENA intentaría la manipulación política del Comité. Sin embargo, y a pesar de que no había pruebas de un pleno compromiso, por parte del nuevo alcalde, con el proceso del CDS, la asamblea del Comité lo eligió como coordinador. Se argumentó que el alcalde tiene mayor responsabilidad para el desarrollo del municipio y que, por lo tanto, debía tener la presidencia del Comité. Al mismo tiempo, se decidió nombrar un coordinador adjunto (actualmente el Jefe de la Agencia de Extensión del CENTA en Nueva Concepción, y concejal de la alcaldía) para impulsar el trabajo cotidiano del Comité. También se eligió una Junta Directiva, mayoritariamente ligada al Concejo Municipal.

A pesar de los esfuerzos del coordinador adjunto y de otros miembros de la Junta Directiva, algunas organizaciones se han retirado del trabajo del Comité, por lo menos parcialmente, por razones aparentemente políticas.

Otras siguen participando, aunque de manera parcial, utilizando las reuniones de vez en cuando para promover sus propios proyectos. El liderazgo actual del CDS ve con malos ojos este distanciamiento por parte de las instituciones, atribuyéndolo a una falta de conciencia, o a celos institucionales.

Al mismo tiempo, el desarrollo del nuevo rumbo adoptado en enero de 1997, va lento. Hasta el momento de terminar esta investigación (octubre de 1997), se habían constituido sólo dos CDS, a nivel de caserío. Se adoptó en agosto de ese año, la decisión de montar sus reuniones mensuales en los caseríos, pidiéndose el voluntariado de cada comunidad, para preparar la bienvenida a todos los miembros del CDS. Las reuniones, bajo el nuevo esquema, toman la forma de una rememoración de los logros de la comunidad huésped, con informes sobre el avance de los proyectos de las instituciones y del propio CDS. El trabajo del Comité, y la toma de decisiones, se llevan a cabo, más bien, en las reuniones preparativas de la Junta Directiva.

Se nota también una baja en la intensidad de las actividades. Por una parte, la campaña “no

quema” ha tomado nuevas formas, más integradas a las actividades de las escuelas y del centro de salud. Por otro lado, el Comité se enfoca en los comités pequeños. Se ha visto reducido el número de las capacitaciones y giras que caracterizaron el primer año.

Sin embargo, el esfuerzo ya tiene una trayectoria que no fácilmente puede desviarse. Un integrante del CDS, y director de una institución importante, opina que “se han abierto unos espacios que permitieron niveles de despabilamiento, de conocimiento entre las organizaciones. Esto ha generado acercamiento entre sectores que, se creería, nunca podrían estar cerca”, incluso entre la alcaldía y algunas comunidades aferradas a otros partidos. Por esto piensa que seguirá vivo, aún sin el repaldo del IICA. Otra representante institucional, en este caso de una ONG que ya no participa activamente, después de señalar su preocupación por la participación partidaria en la directiva, declaró: “pero igual, eso no significa que no estemos interesadas en estar participando. Sí, es bueno”.

Además de estas expresiones de apoyo al esfuerzo, son muchos

los indicadores de impactos positivos. La mayoría de los agricultores con quienes tienen contacto las organizaciones del CDS, parecen haber cambiado sus prácticas. Según un dirigente, sus promotores "hablaban de un porcentaje, en un momento dado, de por lo menos del 60% de la gente que no sigue ya la práctica esta de quemar" el rastrojo. En el cerro "El Mosquito" y en otros lugares del municipio se han desarrollado importantes experimentos en el uso de las barreras muertas y vivas, el uso de cultivos de cobertura, y la aplicación de insecticidas orgánicos y abono natural.

Análisis

A pesar de las dificultades coyunturales, el esfuerzo organizativo del CDS-Nueva Concepción representa una experiencia muy significativa de concertación para el cambio, en el manejo de los recursos naturales. Ha sentado las bases para una concertación entre instituciones gubernamentales y ONG's, tal que puedan superarse las divisiones políticas del municipio. Al mismo tiempo, ha despertado una conciencia entre una gama importante de la población, acerca de la problemática del medio ambiente

y de las alternativas agro-ecológicas, para un manejo más sostenible de los recursos naturales.

Un paso importante en el cambio de cultura, necesaria para realizar el desarrollo sostenible en el agro -la "no quema"-, fue el enfoque dado a la campaña más exitosa del proyecto. Esto significa un poder de convocatoria importante para el Comité, además de haber involucrado en un proceso de cambio en las prácticas culturales, a un número significativo de productores pequeños del municipio. Ellos sirven ahora como promotores campesinos de las nuevas prácticas. También, mostró la capacidad de un método nuevo -la campaña como forma de movilización de muchos actores- para cambiar una práctica agrícola negativa.

Vale la pena, entonces tratar de encontrar las bases del éxito, aunque relativo, del esfuerzo organizativo del CDS, así como los orígenes de sus problemas. Para este fin, tenemos que analizar el proyecto en términos de cómo se sitúa y combina las distintas lógicas organizativas del mercado, Estado y sociedad civil, para identificar los incentivos, desincentivos y parámetros

político-legales que enmarcan dicho proyecto; igualmente, para valorar la intervención del IICA orientada al desarrollo institucional en este contexto. Hacemos énfasis en cómo se organiza a una amplia gama de actores sociales de la comunidad, y en las estructuras institucionales más adecuadas para canalizar la renovación ambiental rural, a nivel regional.

Mercado. Es bien conocido que el mercado ofrece pocos incentivos para la organización social, y menos para el desarrollo sostenible. En cuanto a la problemática arriba señalada, de cómo introducir, consolidar y mantener los cambios en las culturas agrícolas para revertir la degradación de la tierra, vale la pena citar las observaciones de David Kaimowitz (1995), quien subraya las diferencias en cuanto a la función del mercado, entre la "revolución verde" y las tecnologías orientadas a una agricultura sostenible. No solamente fueron las prácticas de la "revolución verde", promovidas a través de programas gubernamentales de subsidio y extensión pública, sino que tuvo esta tecnología características que la hicieron atractiva al mercado; éste participó (y participa) de manera muy importante en su

difusión. Como señalamos arriba, "la tecnología venía, hasta cierto punto incorporada dentro de los bienes físicos -semillas y químicos- que se podía vender. Eso hizo atractiva su promoción para las casas comerciales y permitió que la tecnología funcionara, a pesar que el agricultor no la entendía completamente". También, "su impacto sobre los rendimientos era rápido y muy visible", probando así, más o menos fácilmente, su factibilidad al productor.

En el caso de las prácticas "agroecológicas", por el contrario, dice Kaimowitz (Op. cit.), "ahora que se quiere trabajar con tecnologías de manejo de recursos naturales, como incorporación de rastrojos, cultivos de cobertura y abonos orgánicos, sistemas agroforestales y silvopastoriles, prácticas de conservación de agua y barreras vivas y muertas, resulta que muchas de estas tecnologías no comparten esas mismas características que facilitaban la adopción de las nuevas variedades y los agroquímicos. La mayoría son cosas que no se pueden vender y, por lo tanto, las casas comerciales no tienen interés en promoverlas, ni las agencias de crédito dan financiamiento para su uso".

Las propuestas orientadas por el paradigma tecnológico agroecológico tienden a utilizar mucho menos el mercado. Privilegian el uso de materia vegetativa y física que se encuentra localmente y que incrementen el conocimiento local sobre el entorno o paisaje que rodea al productor (incluyendo suelos, agua, vida entomología, etc.).

El mercado entra más en otro plano. Sin incentivos monetarios para "costear" la implementación de los cambios en las prácticas culturales, o la perspectiva de ganancias reales, por lo menos en el mediano plazo, es poco probable que los agricultores adopten las medidas necesarias para asegurar un cambio de paradigma tecnológico. Además, hacen falta, en muchos casos, una conciencia de los efectos nocivos de las prácticas "modernas" tradicionales, información sobre las alternativas, sus beneficios y sus costos, y recursos (inclusive el crédito) para aprovechar de manera consciente las nuevas técnicas.

En el ámbito rural de El Salvador, para la gran mayoría de los productores, tampoco existe mercado para la información y la

capacitación, y el acceso al crédito sigue siendo muy restringido, precisamente por razones de la imposición de la lógica del mercado. La difusión de este abordaje alternativo para la producción agropecuaria, apenas está empezando a formularse, y sin contar con intereses iniciales para el mercado. Precisamente por estas razones, por el lado de los esfuerzos voluntarios de la sociedad civil, o en los programas gubernamentales de extensión y de educación, o del concepto de "pago por servicios ambientales", se buscan medidas para promover, consolidar y mantener los cambios, en orden a revertir la degradación ambiental e incrementar la productividad de la agricultura de las laderas.⁸

⁸ Explicamos el concepto de "pago por servicios ambientales" así: "Si los cambios en la producción agropecuaria pueden afectar positivamente los niveles de disponibilidad y calidad de los recursos naturales (por ejemplo, mayor disponibilidad de agua a nivel nacional), el costo de las inversiones que conllevan a estos cambios correctivos (tecnologías y prácticas culturales, insumos, mano de obra, etc.), debería ser reconocido por el resto de la sociedad y por el mercado, a través de mecanismos que institucionalicen el pago por servicios ambientales. Es decir, precios que incorporen los costos de mejorar la disponibilidad y calidad de recursos naturales como el agua, provenientes desde zonas rurales y proporcionadas al resto de sectores" (Barry y otros, 1997).

En este sentido, el proyecto interviene con información, capacitación (a precio aceptable para muchos agricultores; a cambio de su tiempo y nada más), y con la posibilidad de acceder al crédito, a través de uno u otros programas de las agencias y ONG's que trabajan en el municipio. Hay que añadir, sin embargo, que es preciso convencer a la gente de la importancia de esta información y de estas oportunidades. Hay que motivarlos a través de la movilización y de los incentivos monetarios y no monetarios, tal como veremos más detalladamente abajo. De ahí, el rol sumamente importante del esfuerzo de organización multisectorial que hizo el proyecto en los CDS.

Estado. El Estado salvadoreño ha tenido tradicionalmente una presencia muy débil y muy restringida en el ámbito rural. A pesar de la reorganización y reorientación del CENTA, para brindar servicios a los pequeños y medianos agricultores bajo la dirección del Banco Mundial, a este organismo le hace falta capacidad para trabajar eficientemente con la gran mayoría de agricultores campesinos. La capacidad de

otras agencias de incidir en las prácticas de los agricultores y en el desarrollo integral, es aún más limitada, tal como se ha señalado arriba. Cada una tiene su propia esfera de acción, sin mecanismos efectivos de coordinación, ni recursos para lograr comunicarse con la mayoría de la población rural. Cada programa o institución tiene sus normas, programas de acción y presupuesto, los cuales dificultan iniciativas de coordinación y trabajo conjunto con otras agencias.

Unicamente el sector educativo tiene la cobertura en casi todo el municipio, con sus más de 100 escuelas y centros escolares. Por otro lado, el liderazgo de algunos sectores, o las reglas internas de los organismos, a veces obstaculizan la coordinación y la participación de funcionarios en esfuerzos locales, tales como el CDS. En el caso del sector educativo de Nueva Concepción, los maestros pudieron aprovechar la disposición de la reforma educativa para involucrarse en las actividades del Comité, pero no sin disputas sobre la interpretación de la reforma.

En el caso del CENTA, gracias al entusiasmo del representante local, Manuel Mejía, este

organismo ha participado plenamente en el esfuerzo; pero esto no sería posible, sin dicho compromiso por parte del representante. Otros organismos gubernamentales no participan, por falta de visión y liderazgo, o participan solamente de manera ocasional.

A nivel de la coordinación interinstitucional en el desarrollo rural, aún no existe programa gubernamental alguno, a pesar de numerosos esfuerzos hacia una "descentralización" de las agencias del Estado. En el ámbito del gobierno municipal, aunque el Código Municipal ordena la creación de Comités Municipales de Desarrollo, dichos Comités casi no funcionan en el país, incluso en el caso de Nueva Concepción. Como instrumento del Alcalde y su Concejo, este Comité puede lograr la participación de otros actores, para el caso las ONG's, sólo bajo circunstancias especiales. En el caso del CDS-Nueva Concepción, la cooperación de la alcaldía con el CDS se debe primero, a la visión del anterior alcalde y, luego, a la presión de la comunidad, entre ellos miembros del concejo municipal, con miras a lograr una participación oficial plena y abierta. Sin embargo, la

costumbre de trasladar al alcalde el principal poder de convocatoria en la comunidad, ha traído consigo un manejo partidario de este poder, en lugar de un esfuerzo abierto por encontrar consensos y negociar los diferendos entre todas las "fuerzas vivas" de la comunidad. Así ocurrió en el caso CDS-Nueva Concepción. La reforma al Código Electoral, que permitirá la presencia de un concejo municipal, seleccionado por la representación proporcional, significaría reales posibilidades de cambio en este sentido.

Aparte de estas observaciones, la participación de la municipalidad en el esfuerzo CDS parece ser importante, y no únicamente debido al poder de convocatoria que tiene el alcalde. La presencia de la alcaldía legítima al Comité, dándole una autoridad moral importante. El CDS representa así una instancia de concertación muy significativa, y tiene impacto positivo en el desarrollo de la gestión ambiental llevada a cabo en el municipio. Esto se ve en la elaboración de la ordenanza municipal en contra de la quema, y en la presión social ejercida para que el nuevo concejo aprobara la ordenanza en contra de la quema; y para

que se pasará ésta a la Asamblea Legislativa. O sea, la medida debió contar con un grado de legitimidad y apropiación local, para que pudiera convertirse en una "ley" con capacidad de implementación real.

Sociedad civil. La falta de instrumentos gubernamentales adecuados para movilizar y motivar a la ciudadanía, alrededor de una campaña de cambios para el desarrollo sostenible, abre espacios para los esfuerzos de la sociedad. Sin embargo, también los dificulta, dados la falta de recursos y la dispersión que caracteriza a la sociedad civil, sobre todo en el ámbito rural. No hay actor único con capacidad para enfrentar la problemática que atañe a toda la población del municipio. Por eso, la directiva del proyecto IICA-Holanda/Laderas C.A. escogió un enfoque pasado en la organización para la concertación. Como dice el director del proyecto a nivel centroamericano, Byron Miranda (1995): "En las circunstancias actuales, ya no es posible para una entidad, más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr por su cuenta impactos significativos. Las relaciones de colaboración y las alianzas han llegado a ser una necesidad

absoluta para todas las instituciones".

Dicha colaboración, sin embargo, no se da fácilmente. Los individuos, las organizaciones y las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil tienen intereses diversos, modos de actuar heterogéneos, y visiones o compromisos a veces contradictorios. En el contexto de El Salvador, en el período de postguerra, estas fuentes de división se ven exacerbadas por los rencores partidarios, los cuales hunden sus raíces en el recién finalizado conflicto. De ahí la necesidad, muchas veces sentida, de una intervención desde el exterior, es decir, de personas o instituciones ajenas a la situación local. Cualquiera que sea la fuente de la iniciativa, debe tener en cuenta algunos requisitos capitales para la movilización voluntaria de la sociedad. Como nota Ostrom (1990), estos incluyen:

- la creación o aplicación renovada de normas que puedan motivar a las personas a aceptar una solución nueva, o un nuevo modo de actuar;
- un compromiso continuo, por parte de los individuos y

grupos claves, para la adopción de estas soluciones;

- un sistema de monitoreo y sanciones efectivos para asegurar este compromiso; y
- el aporte del sistema o contexto político, para los esfuerzos voluntarios de la sociedad.

En adelante, tocamos cada uno de estos requisitos, añadiendo otros elementos que aparecen importantes en el proceso de desarrollo del CDS.

1. El CDS surgió a partir del éxito que tuvo el proyecto de IICA-Holanda/Laderas C.A. en cuanto a despertar el interés y, más importante aún, la convicción de la necesidad de cambios, por parte de un número importante, aunque reducido, de personas en la municipalidad. De la convicción intelectual se siguieron cambios de normas sobre las prácticas culturales agrícolas, como sobre el modo de organizarse para promover dicho cambio. La campaña "no quema" fue importantísima en orden a generalizar el entusiasmo y compromiso de estas personas, y para convertirlos en normas comunitarias, con todos los apoyos sociales que ello implica.

A través de la campaña, los organizadores lograron despertar la conciencia y el entusiasmo de los estudiantes, de sus maestros y, a través de ellos, de la comunidad entera. Fue un mecanismo de comunicación social idóneo para efectuar muy rápidamente el cambio de normas, y para motivar a la comunidad a buscar nuevas alternativas. Al mismo tiempo, el entusiasmo y el compromiso de un significativo número de personas, fueron muy importantes en lo relativo a mantener vivo el esfuerzo, frente a las dificultades del segundo año.

El contacto personal, la presión social, la propaganda, la educación, la movilización ciudadana, todo esto juega un gran papel en cuanto a promover una conciencia nueva en los agricultores, como en la ciudadanía en general: una conciencia sobre la necesidad de organizarse para revertir la degradación ambiental. Por eso fueron tan importantes para miembros de toda la comunidad, las giras de Guaymango y otros lugares. Ahí, ellos pudieron aprovechar las lecciones extraídas de las experiencias de otra comunidad, adquirir nuevos

conocimientos y fortalecer su entusiasmo, en orden a sensibilizar a otros, en sus propias comunidades.

Pero especialmente en el contexto de El Salvador, hay que añadir al requisito de un cambio de dinámica normativa, el requerimiento de un poder de convocatoria, capaz de generar la confianza y vencer la suspicacia de la gran mayoría de las personas que deben ser, precisamente, agentes de los cambios. En este sentido, el proyecto, como instancia sin compromisos ni intereses particulares en el municipio, jugaba y sigue jugando un papel importante. De suma importancia fue, también, la participación de organizaciones que ya tenían una experiencia de concertación a nivel departamental, como es el caso de ADEL-Chalatenango y de PROCHALATE. También fue importante el entusiasmo y el comportamiento del entonces alcalde de Nueva Concepción, Julio Humberto Figueroa; y esto, a pesar de los peligros, arriba señalados, que se derivaron de una dependencia, por parte de la sociedad, del poder para la convocatoria que tenía el alcalde. La neutralidad con que se

gestionó el CDS y el esfuerzo por organizarlo de manera no excluyente, fue muy importante durante sus primeros momentos.⁹

Y no sólo al inicio; en lo sucesivo, la consecución de una nueva institucionalidad que pretenda unir a las diversas fuerzas locales y/o regionales, supondrá que el esfuerzo organizativo ha ganado ya cierto grado de legimitidad. En el contexto de postguerra, esto se da solamente a través de un esfuerzo consciente de neutralidad política, de un comportamiento abierto y no excluyente, y de un compromiso con la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas.

Entonces, añadimos a los requisitos arriba señalados:

- 1a. Un poder de convocatoria neutral, capaz de promover el consenso y facilitar la negociación de los diferendos.

Por eso debemos subrayar, que en mucho depende de las personas que se involucren en el

⁹ No solamente en cuanto a lo político, sino también en cuanto a lo religioso -otra fuente de división importante en las comunidades- los organizadores tuvieron que ser cuidadosos el enfatizar el carácter neutral e inclusivo del esfuerzo.

proceso. Muchas veces, el compromiso y el entusiasmo de algunos individuos fueron claves en el proceso de concientización y movilización de otras personas, y de sus organizaciones e instituciones. Las personas comprometidas con una iniciativa de concertación proporcionan a otros la información que esos otros necesitan para decidirse a participar o no. A través de su sacrificio personal, el proceso puede contar con el voluntariado necesario para superar la falta de recursos que acompaña a la mayoría de las iniciativas de cambio, en sus primeros momentos. De ahí, la necesidad de motivar, concientizar, y movilizar a unas cuantas personas claves, con miras a iniciar un proceso exitoso de colaboración. Los recursos humanos y materiales de una agencia de cambio, muchas veces se utilizan más efectivamente, si se enmarcan en un esfuerzo por encontrar, motivar y capacitar a líderes a un nivel local.

Todo esto implica que los organizadores o facilitadores del esfuerzo parten de una visión clara y compartida de alguna manera con los participantes. En el caso IICA-Holanda/Laderas, C.A., esa visión implica una discusión sobre la importancia de la agricultura en laderas, un

entendimiento en torno a las dimensiones de la crisis de esta agricultura y su impacto en el medio ambiente. Implica también esa visión un conocimiento referido a la gama de soluciones técnicas y culturales posibles en el paradigma alternativo, y una convicción acerca de la importancia de la organización, para lograr los cambios necesarios.

Estos elementos de aquella visión se dieron a conocer a través de los talleres organizativos, de las giras y capacitaciones, y de sus intervenciones formales y no formales en las reuniones del CDS y su Junta Directiva, todo lo cual supuso no solamente facilitar la discusión y el intercambio, sino orientar, con una actitud abierta la búsqueda de soluciones, porque no es necesario que todos compartan por completo esa visión, ni que todos y cada uno entiendan, la visión en su totalidad, sino que, al menos, los participantes acepten organizarse alrededor de ciertos elementos de la visión presentada. Entonces, añadimos:

1b. Una visión, más o menos compartida entre los participantes en el esfuerzo, de lo que ellos pueden y deben hacer.

Además, dicha visión no tiene que ser completamente propositiva. Muchas veces, el propósito de evitar algún daño motiva a la gente más fácilmente, que la posibilidad de una ganancia lejana, como vemos en el caso de la no quema. De ahí, la utilización de un lenguaje de "crisis" con que se suele hablar del medio ambiente. En el caso de Nueva Concepción, fue importante para generar un largo proceso de organización y acción, convencer a la gente acerca del alcance e importancia del daño al medio ambiente, al no actuar de manera inmediata. Por suerte, la cuestión de la quema fue muy fácil de manejar en este sentido, por los daños bien conocidos de esta práctica.

2. Ahora bien, no sólo las normas, ni un liderazgo bien comprometido con el esfuerzo, ni una visión compartida, son suficientes para generar un compromiso capaz de superar las tentaciones del momento, los conflictos y el cansancio, si las personas participantes en el esfuerzo no ven alguna ventaja en la colaboración, o esperan alguna desventaja en la no participación. Esto implica que las personas han de tener confianza en que puedan ganar

algo a través de un cambio de práctica o de aceptar la organización; también, que pueden evitar daños de esa manera, y que vale la pena participar, dados los costos (en tiempo, oportunidades perdidas, cuidado de cultivos o de niños, etc.) de su no participación. Además, en la medida en que sus ganancias dependan de la participación de otros, tienen que asegurarse que esos otros también estén participando de manera honesta y comprometida. De toda esta lógica sacamos los requisitos siguientes:

2a. Las personas o instituciones tienen que percibir ventajas en la colaboración;

2b. Cada participante ha de contar con información adecuada acerca de los costos y beneficios inmediatos de la colaboración, así como sobre la conducta de otros, incluso de los líderes.

Tanto los cambios en las prácticas culturales, como la colaboración interinstitucional y comunitaria, involucran costos reales para cualquier persona o institución que han de contribuir, por lo menos con su tiempo dedicado a tal esfuerzo. Por eso, como

señala Miranda, conviene reconocer que la fuerza propulsora de la colaboración es la ganancia o ventaja que puedan obtener las personas o instituciones participantes (Miranda, Op. cit.). Entre las ventajas estarían las ganancias monetarias y no monetarias. En el caso CDS-Nueva Concepción, estas ventajas varían según las personas e instituciones. En lo relativo al cambio de prácticas agrícolas, las ganancias parecen conseguirse en el largo plazo, mientras que los costos son inmediatos, en cuanto al incremento en el trabajo que implica la no quema y el dar, al menos, los pasos iniciales, en la aplicación de las nuevas prácticas.

En la experiencia de Guaymango, este problema inicial fue superado a través de un programa intensivo de crédito, por parte del gobierno. Hoy en día, el crédito para el cambio se encuentra mucho más limitado, aunque el CDS promete, a través de la concertación, extender los programas de crédito a un mayor número de pequeños productores. Hay que recurrir, entonces, a otros incentivos. Para los campesinos participantes se incluyen: el apoyo comunal en su cambio de práctica (y la

presión social en contra de la quema), las capacitaciones (que les ofrecen posibilidades de ganancias futuras), la información sobre prácticas y oportunidades, y las oportunidades mismas de beneficiarse con programas gubernamentales o de ONG's.

La colaboración interinstitucional también tiene sus ventajas y desventajas, sus costos y sus beneficios. Para los maestros, los beneficios incluyen: oportunidades de mejorar su contacto con la comunidad y el poder llenar los requisitos de la reforma educativa, en cuanto a la educación sobre medio ambiente. Para las ONG's y agencias gubernamentales, las posibilidades de intercambio en la información, de trabajo en conjunto, de comunicarse con otros (incluso con su clientela) y, por supuesto, de superarse como resultado de un trabajo más eficiente y exitoso. Los recursos con que disponía el proyecto para impulsar la organización y capacitación de la comunidad, fueron un ingrediente imprescindible en orden a dar incentivos positivos para la participación, no solamente de agricultores, sino también de maestros, estudiantes, y profesionales.

Hay que añadir que en cualquier colaboración -y la "no quema" implica una colaboración importante, no menos que la coordinación interinstitucional del CDS- las ganancias o beneficios de uno, dependen de la conducta de los otros. En el caso de la no quema, si un campesino decide quemar su rastrojo y pierde control sobre el fuego, esa acción podría eliminar todos los beneficios que conseguirían los demás al no quemar. De ahí, la presión social que se necesita ejercer sobre quienes no se avienen al proyecto, para adecuar sus prácticas a la nueva norma. Las ganancias de la participación en el CDS también dependen, en alguna manera, del comportamiento de los otros participantes, sobre todo de quienes ejercen el liderazgo. Por eso, la necesidad de información confiable sobre la conducta de los demás, como los relativos a costos y beneficios de la participación.¹⁰ Ahora bien, esto implica un grado significativo

¹⁰ Esto no implica que se debe tener información completa sobre los costos y beneficios de la participación en su entorno. Las personas suelen comprometerse provisionalmente, paso a paso. Por eso necesitan constatar alguna ventaja en cada actividad, para seguir adelante en la participación. Por esta razón, se necesita la información puntual y adecuada sobre las actividades de la organización.

de transparencia en el manejo de la organización, y de democracia en su estructura. Entonces, añadimos:

2c. Se necesitan un foro y unos mecanismos permanentes de discusión, trabajo en conjunto y negociación de diferendos.

O sea, para lograr una colaboración efectiva entre múltiples actores, movidos por diversos intereses, se necesita un foro permanente para el intercambio de información, negociación y toma de decisiones, con el objeto de asegurar a los participantes que sus intereses serán respetados. La gente necesita tener la confianza de que sus ganancias, como resultado de la colaboración, serán reales y de que su participación no va a ser manipulada con fines ajenos. Esto es especialmente importante en un contexto previamente polarizado, tal como ocurre en una sociedad recién salida de un conflicto bélico. Un foro permanente y mecanismos transparentes les proporcionan a los participantes posibilidades de monitoreo mutuo y de participación en la toma de decisiones, con miras a asegurarles y darles la posibilidad de

reclamo y de reivindicación de sus intereses, a través de un proceso institucionalizado de negociación.

3. Sin monitoreo y sin sanciones efectivas, no puede asegurarse el compromiso de los otros, y entonces, uno mismo no puede esperarse compromisos con la suficiente seguridad. En cuanto a la no quema, la campaña de educación pública supuso un sistema de monitoreo informal, de los niños a sus padres, de los vecinos a sus otros vecinos. Ello fue reforzado por la presión social y, en algunos lugares, por un programa informal de reporte de las quemadas a los organizadores, e incluso a la agencia de extensión del CENTA. Con la ordenanza vendrá la posibilidad de sanciones judiciales, aunque esto dependerá de la participación que tenga la comunidad y de la voluntad que muestren la policía y la municipalidad.

En el CDS también juegan un papel importante el monitoreo y la sanción, en los sentidos arriba discutidos. Con sus reuniones mensuales y procedimientos democráticos, el CDS tiene una estructura capaz de asegurar una conducta honesta y transparente -si ejercen los participantes sus

derechos y hacen sentir sus voces. Estos mecanismos, sin embargo, como son técnicamente mayoritarios, no sirven necesariamente para asegurar a todos que sus intereses van a ser respetados y que el CDS no será manipulado para fines políticos. Así, algunos han ejercido su única sanción saliendo del Comité. La Junta Directiva se ve obligada, así, a garantizar su compromiso con un Comité neutral, por encima de la polarización política que caracteriza a la campaña electoral.

4. Además de estas condiciones "internas", es importante también reconocer las condiciones "externas" que pueden tener impacto en el desarrollo de un proceso de cambio. Aparte del contexto económico que puede afectar a la organización social en pro de cambios en las prácticas agrícolas, y de las políticas estatales que influyen, de alguna manera, en la perspectiva económica de los agricultores, en el contexto institucional supone también la disposición del sistema político para tolerar, o favorecer activamente, la organización social y la concertación. En Nueva Concepción, una tradición de búsqueda de un *modus vivendi* con los que conforman "ambos bandos" del

conflicto pasado, sin duda contribuyó al éxito del esfuerzo organizativo del CDS. Las condiciones propias de una situación de paz, el hecho de haber superado la antigua represión a expresiones sociales, fueron clave para que prosperara el proyecto. A esto, debemos añadir el esfuerzo de los organizadores, entre ellos el anterior alcalde por reunir a todas "las fuerzas vivas" de la comunidad en torno a un programa de educación y de cambio.

En otro sentido, sin embargo, tal como vimos anteriormente, el contexto político y las políticas gubernamentales han sido poco conducentes al éxito del esfuerzo. La polarización electoral de 1997, junto con el recuerdo de antiguas prácticas de manipulación política de la organización comunal, sin duda afectaron al desarrollo del Comité. La falta de mecanismos que darían su aporte a esfuerzos concertados por parte de los organismos del Estado, la rigidez de las prácticas burocráticas de algunas agencias estatales, y la falta de comunicación entre éstas, a veces obstaculizan los esfuerzos de los organizadores por incluir a todas las personas e instituciones importantes de la

comunidad. Solamente el compromiso personal de algunas personas y, en el caso de la actual alcaldía, la presión social para una participación por parte del alcalde, ayudaron a superar tales obstáculos.

Enfrentando los problemas.

Este esbozo de los elementos contextuales y requisitos organizativos para crear una nueva institucionalidad con miras al desarrollo local, nos puede ser de mucha ayuda al analizar los problemas que ahora enfrenta el CDS, así como al plantear algunas recomendaciones para fortalecer el esfuerzo.

De entre los problemas, el más apremiante es el decremento de la participación por parte de las ONG's e instituciones del municipio. Esto se debe, en parte, a cierta desconfianza sobre asuntos políticos; y en parte, a los cambios en la misma estructura del CDS. El primero, puede ser superado con el tiempo y una práctica deliberadamente no partidaria. El respeto de que goza el coordinador del proyecto para El Salvador, el Ing. Roberto Rodríguez, sin duda promoverá la reconciliación en este sentido. La segunda razón para el debilitamiento de la

participación en el CDS, necesita un análisis más a fondo.

El CDS empezó como esfuerzo de colaboración interinstitucional, aunque con fuerte participación por parte del sector educativo y, en menor grado, de algunas comunidades rurales del municipio. Ahora aspira a un perfil mucho más representativo de la población rural. Aunque no ha llegado esto (solamente funcionan dos pequeños CDS), las reuniones han sido desplazadas al ámbito rural, y son dirigidas, sobre todo a los campesinos. Con este cambio, viene también una reorientación para los incentivos que mueven a las ONG's e instituciones gubernamentales. En tanto instancia de coordinación institucional, el CDS ofreció a los profesionales de las ONG's y agencias gubernamentales, ciertas oportunidades de alcanzar sus propios objetivos, a través de la colaboración con otros organismos de servicio a la comunidad; también, de comunicarse mejor con la comunidad. La función de las reuniones fue precisamente lograr esta colaboración.

Una vez pasada la colaboración multifacética sobre la campaña no quema, las instituciones iban

a buscar oportunidades de colaboración más puntuales y más limitadas. Las reuniones no le daban tanta importancia a esta nueva realidad. El cambio de estructura y, más que nada, de función para las reuniones, también contribuyó a disminuir los incentivos para los representantes de las instituciones que podrían participar. Siguen siendo incentivos para su presencia de vez en cuando, por ejemplo, el querer comunicar el adelanto de sus esfuerzos, o un nuevo proyecto a la comunidad o a los posibles usuarios. Pero la colaboración entre instituciones se arregla ahora fuera de las reuniones, aunque siempre dentro del marco del CDS. De esto surge la interrogante si la organización para la coordinación interinstitucional fue nada más una etapa en el proceso de conformación de una nueva institucionalidad, o si, por el contrario, el CDS necesita encontrar una nueva forma para asegurar dicha coordinación.

Cualquiera que sea la respuesta, ha pasado una fase de organización para dar lugar a otra. La antigua estructura del CDS fue necesaria para lograr la colaboración de todas "las fuerzas vivas" del municipio y para difundir, de esta manera, la

visión del proyecto a la comunidad. Ahora bien, el CDS busca asentar una nueva estructura mejor adaptada para lograr la participación de los agricultores mismos, y una presencia permanente dentro del ámbito rural. Esto implicaría la transferencia del control sobre el proceso, a las manos de los usuarios de los servicios, o sea a los campesinos y pequeños productores, y la subordinación de las agencias gubernamentales y ONG's a sus decisiones. De ahí que surjan ciertas tensiones: ni los profesionales quieren perder su posición frente a la comunidad, ni los campesinos se sienten bien representados en la actual Junta Directiva.¹¹ Dichas tensiones son naturales y explican, sin duda, la falta de participación de algunos representantes de ambos lados (de las agencias gubernamentales y no gubernamentales, y de los agricultores). Pero el cambio parece un paso importante hacia una institucionalidad, que tenga la capacidad de mantener y extender el ritmo de los cambios ya logrados.

Otro punto a considerar es la forma en que el liderazgo enfrenta aquellas tensiones. El fuerte compromiso moral con que algunos miembros de la Directiva justifican su participación, les hace creer que todos deben participar de manera voluntaria, y por razones fundamentalmente morales. Esto no puede ser, ni debe la Directiva demandar un compromiso semejante de todos, sin reconocer la necesidad de ofrecer a cada uno alguna ventaja en la participación. Porque para seguir adelante, el esfuerzo necesita encontrar mecanismos que aseguren una ganancia recíproca para todos los participantes, como resultado de su participación. Por eso, debe considerarse la posibilidad de crear un mecanismo, o mecanismos de colaboración interinstitucional, aparte de la estructura del CDS, que funcione como comité adjunto, con su propias reglas y tiempos para sus reuniones. Esto dará a los representantes de las ONG's y agencias gubernamentales un foro para desarrollar la concertación, así como la posibilidad de participar más oportunamente en las reuniones del CDS.

¹¹ Esto obligó a optar por candidatos que podían leer y escribir, excluyendo así muchos campesinos.

Ha sido muy importante el aporte del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS en cuanto a generar un sentido de ganancia recíproca. Las capacitaciones, las giras, y a veces los buenos oficios que ha proporcionado el proyecto a los participantes, constituyeron incentivos importantes para continuar con la colaboración, además de ser fuentes de información e intercambio de ideas para el Comité. Así pudo la gente lograr ganancias inmediatas por su participación. Al mismo tiempo, el coordinador del proyecto para El Salvador sirvió al inicio como facilitador, asegurando con su presencia la equidad y el carácter no partidario del Comité, asegurando también una búsqueda permanente de oportunidades para la colaboración, sin anteponer sus propios intereses. En la medida en que el liderazgo actual del Comité asuma este modelo de acción, se espera que recupere una participación más sólida por parte de las instituciones.

El proceso de cambio y reconciliación ante las discrepancias surgidas durante el año electoral, probablemente depende de la revisión que se haga al rol del alcalde dentro

del Comité. Si bien esto tiene tras de sí la fuerza de una tradición y podría, en el mejor de los casos, servir como modelo de una actuación más profesional y equitativa por parte de los alcaldes, también trae consigo el peligro de la politización y polarización del esfuerzo, y con esto, la pérdida de legitimidad. La nueva Directiva, como copartidarios del alcalde y miembros del Concejo Municipal en su gran mayoría, ahora tienen la oportunidad de buscar otra forma de relación CDS-municipalidad, sin politizar la gestión.

Conclusión

El CDS-Nueva Concepción representa un modelo importante para la colaboración interinstitucional y comunitaria: entre el municipio, las ONG's, las instituciones gubernamentales y la comunidad. El esfuerzo dependía y sigue dependiendo de una intervención diseñada cuidadosamente, pero también con flexibilidad, por parte del proyecto IICA-Holanda/Laderas, C.A.; éste ha proporcionado no solamente recursos indispensables para lograr una participación amplia, por parte de la gran mayoría de

las organizaciones e instituciones del municipio, sino también ha aportado su presencia como facilitador en orden a crear la necesaria confianza y espíritu de colaboración entre actores con diversos intereses y visiones.

El CDS ha logrado promover una concientización importante entre la ciudadanía del municipio, a través de la movilización innovadora en torno a una campaña contra la quema de los rastrojos; a través del aprovechamiento efectuado por el sector educativo, en torno a oportunidades educativas, ofrecidas en el curso de esta campaña y otros programas, y, finalmente, a través del involucramiento en las actividades del Comité, de muchos campesinos en varias comunidades del municipio. A partir de un nuevo esfuerzo de organización a nivel comunal, el CDS pretende alcanzar una cobertura aún más grande, con miras a promover la toma de conciencia acerca de los problemas ambientales que enfrenta el municipio; también intenta promover un conocimiento de prácticas agroecológicas, capaces de beneficiar directa e indirectamente a las familias campesinas.

El éxito de este esfuerzo organizativo, hasta ahora, se debe a la atención prestada por el equipo del proyecto al énfasis en la colaboración con el objeto de lograr ventajas mutuas, la transparencia, y la democracia en el marco de una convocatoria no excluyente ni partidaria. Además, ha motivado, a través de la educación, la capacitación y su ejemplo mismo, a un número importante de personas para que asuman el compromiso de liderar el comité con entusiasmo y energía. Los problemas de la participación institucional, que ahora padece el Comité, son superables con paciencia y dándole atención a los principios con que nació el proyecto.

En la actualidad, el esfuerzo enfrenta algunas cuestiones pendientes. El rol del alcalde en el Comité está sujeto a los vaivenes políticos, y debe ser revisado en el curso del desarrollo de la nueva estructura, para evitar la pérdida de legitimidad que conllevaría la asimilación de la estructura organizativa, a una estructura política mayoritaria.

Hay que atender, también, a las diferencias entre los niveles de organización y de participación,

dando énfasis a la promoción del nuevo esquema de organización territorial y representativa, sin perder de vista la participación plena de las agencias gubernamentales y no gubernamentales. Estas tienen, por un lado, que encontrar en el CDS incentivos para una participación aún más marcada y, por otro lado, que adaptarse a un rol supeditado a las ideas, demandas y decisiones de los usuarios de sus servicios: los propios agricultores y sus familias. De ese modo, el Comité enfrenta la pregunta arriba planteada acerca del proceso de organización: si es necesario readecuar la estructura de coordinación entre las instituciones con que inició el esfuerzo, o si aquella fue solamente una etapa necesaria en el desarrollo del proyecto. En este sentido, algunos optan para una tercera interpretación, según la cual hubiera sido mejor empezar por la organización local, para después, y a través de ello, lograr una mayor participación de los sectores e instituciones del municipio.

La **primera** concepción da respuesta al problema de la poca participación actual, por parte de las ONG's y agencias gubernamentales. Trae consigo

el peligro de constituir un posible sistema de doble poder dentro del Comité, suscitando de esa manera, cuestiones de legitimidad y control. La **segunda** deja de lado el punto de la participación de las ONG's y agencias. Tiene a su favor la observación de que el Comité sigue presentando oportunidades a estas instituciones, para hacer contactos con los productores y sus familias, además de presentarle posibilidades de colaboración entre instituciones, sobre la base de relaciones ya establecidas. Sin embargo, hace falta, precisamente, una institucionalidad para promover y canalizar esta colaboración. La **tercera** concepción, que apunta más que todo a futuros esfuerzos de este tipo, tiene de su parte el promover la participación de instituciones, sobre la base de una participación ya bien asentada por parte de las comunidades. De esa manera, será la comunidad la que conduzca desde el inicio del proceso, obligando a las ONG's y agencias gubernamentales a responder, si quieren asegurarse una parte en el esfuerzo organizativo. Esto demandaría un diseño capaz de enfrentar los altos costos de la organización

comunal, sobre todo a través de un esquema para "multiplicar" el esfuerzo; por ejemplo, con la ayuda de promotores comunitarios enviados a las comunidades vecinas, con el objeto de ayudar en un proceso organizativo.

Finalmente, vale la pena recordar los limitantes de este esfuerzo. No se ha abordado la cuestión de la tenencia de la tierra, que en El Salvador afecta de manera importante las decisiones de los productores, en cuanto a adoptar prácticas de conservación de suelos. Un cambio en este aspecto de la problemática, depende de cambios en la ley de arrendamientos, además de cambios de cultura por parte de los propietarios y arrendatarios. Hace falta también el apoyo de un sistema de crédito agropecuario, adecuado a las necesidades y a la situación de la mayoría de los productores. El apoyo de algunas ONG's e instancias de canalización de fondos a nivel departamental, ha sido muy importante, pero no sustituye a una política estatal

orientada a facilitar el acceso al crédito para los pequeños productores.

La situación del agro en el país sigue siendo difícil; una gran parte de esta problemática tiene que ver con fallas del mercado. El CDS ha promovido el mejoramiento del mercado para los lecheros agrupados en AGRINCA, y puede introducir nuevos esquemas de mercadeo para productores pequeños en el municipio; sin embargo, el control sobre el mercado por parte de un número reducido de mayoristas y la falta de transporte y de caminos adecuados, siguen siendo importantes obstáculos a cualquier esfuerzo local o regional, que busque mejorar el nivel de vida en el ámbito rural (World Bank, 1997).

El esfuerzo organizativo del CDS-Nueva Concepción, tan importante en su esfera, debe ser complementado por políticas estatales, dirigidas a la reactivación del sector y enfocadas a los pequeños productores.



Caso 5

**Experiencia de Participación Ciudadana en el
Comité de Desarrollo Sostenible de
Jocoro, Morazán**

**Prácticas Positivas de
Gestión Municipal**

**Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público,
PROMUDE y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ.**

El Salvador, 1997

Prácticas Positivas de Gestión Municipal: la experiencia de participación ciudadana en el Comité de Desarrollo Sostenible de Jocoro, Morazán.

Presentación

La Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público se encuentra apoyando el proceso de Descentralización hacia las municipalidades. Para ello cuenta con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana -GTZ, en el "Programa Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización - PROMUDE", con quien está realizando una serie de actividades orientadas a fortalecer la opinión pública sobre este importante tema.

Una de las actividades ha sido el desarrollo del estudio sobre "Prácticas Positivas de Gestión Municipal", mediante el cual se persigue demostrar que las municipalidades pueden ejecutar proyectos o actividades tendientes a mejorar servicios, incrementar o introducir nuevas formas de participación ciudadana, fortalecer sistemas para incrementar sus recursos y otros, en beneficio de los ciudadanos, y por lo tanto, aceptar nuevas responsabilidades que demanda un proceso de descentralización.

En este marco, la comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público y el Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización PROMUDE/GTZ, con la participación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal -ISDEM- y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador -COMURES-, presentan el resumen ejecutivo de la investigación sobre PRACTICAS POSITIVAS DE GESTION MUNICIPAL en el área de Participación Ciudadana, con el objeto de dar a conocer sus resultados y promover el proceso de descentralización a partir de la verificación de unas capacidades institucionales de la municipalidad, reflejadas en algunos éxitos significativos o resultados innovadores, más allá de la práctica tradicional del municipio.

Metodología

El método empleado para el examen de las experiencias y de sus resultados, ha puesto un énfasis especial en los siguientes conceptos básicos:

Eficiencia, a través de mirar la optimización y racionalidad en el empleo de los recursos para el logro de los resultados.

Eficacia, mediante la revisión del impacto y niveles de beneficios generados en la comunidad.

Efectividad, por la vía de identificar los niveles de satisfacción y receptividad alcanzados en los destinatarios.

Equidad a través del impacto de las acciones en los diferentes sectores sociales y particularmente en los objetivos de reducción o mitigación de los niveles de pobreza y,

Sustentabilidad, en las posibilidades reales de mantenimiento de esos beneficios en el tiempo, las mismas que están estrechamente ligadas con los niveles de apropiación de los resultados por parte de los beneficiarios finales de cada una de las *prácticas*.

Otro concepto rector, empleado en la documentación, ha sido el que se refiere al **desarrollo**, como la *"generación de capacidades internas de la sociedad, comunidad e instituciones, para resolver por sí mismos y a través de su propio esfuerzo sus problemas y necesidades"*.

Participación Ciudadana

LA PRACTICA

Esta experiencia se refiere a la conformación del Comité de Desarrollo Sostenible -CDS- de Jocoro, como una instancia de concertación institucional permanente, que planifica, coordina y evalúa las acciones y el empleo de recursos para el desarrollo agropecuario y forestal, sostenible, del municipio. El objetivo superior trazado por el comité es lograr el desarrollo agrícola sostenible y coordinado, contribuyendo al desarrollo económico y social de Jocoro.

ANTECEDENTES

El 65% de la población del municipio se asienta en el área rural.

El índice general de analfabetismo es del 24.93%. El 35.2% de los hombres campesinos representa la mayor demanda de educación. Solamente el 23.2% de las viviendas tienen abastecimiento domiciliario de agua potable.

Características agronómicas del municipio:

El 90% de los suelos son de baja productividad y presentan altos riesgos de erosión.

Las áreas de bosque bien desarrolladas son muy escasas.

La producción es de subsistencia: granos básicos, especies frutales y pastos para la ganadería. Las prácticas de cultivo contribuyen al empobrecimiento progresivo del suelo.

Principales problemas en la producción agropecuaria:

Erosión como resultado de la explotación y uso inadecuado de la tierra.

Escasez de agua para riego de cultivos.

Limitados rendimientos de la ganadería y baja productividad agroforestal.

Deficiente legislación y aplicación de la ley forestal.

Bajos ingresos de la población como efecto de los problemas anteriores.

Presencia del IICA en El Salvador: promoción del *"uso sostenible de la tierra en laderas de Centroamérica"*.

EL CDS

El CDS se estructura mediante una Asamblea que es la máxima autoridad en la que participan todos sus miembros y la junta directiva.

Las funciones del CDS son: concertación, coordinación, gestión, capacitación, asistencia técnica y promoción.

Con esto articula la demanda de

la comunidad y la oferta de apoyo externo con el gobierno central y la cooperación de las ONG's. La junta directiva está constituida por cinco miembros, un coordinador general, un coordinador adjunto, y los coordinadores de los subcomités.

Los subcomités son: de crédito, de producción y recursos naturales y el social.

La junta prepara los planes de trabajo con los subcomités y resuelve los temas encargados por la Asamblea.

La municipalidad participa como un miembro más, pero ha liderado el proceso de conformación y funcionamiento del CDS.

RESULTADOS

En la comunidad:

40 créditos a pequeños productores.

78 parcelas demostrativas: de semillas mejoradas, de conservación de suelos y de producción agroforestal.

Uso masivo de semillas mejoradas en pequeños productores.

Eliminación de prácticas nocivas de cultivo (quemadas, químicos, etc.).

Reforestación de zonas degradadas.

Pequeños proyectos de infraestructura con aporte comunitario.

En el desarrollo Institucional local:

Creación del CDS como ente promotor del desarrollo agrosostenible.

Desarrollo de la base organizacional.

Optimización de esfuerzos a través de la concertación.

Reconocimiento y credibilidad del CDS a nivel local.

Planificación local para la planificación participativa.

Conformación de red y creación del Comité de Desarrollo Cantonal de San Juan.

Efectos externos:

Reafirmación de principios del desarrollo local: sustentabilidad, desarrollo y participación ciudadana.

Experiencia práctica que confirma la viabilidad de la descentralización: Gobierno local - comunidad.

Motivación e interés de otros municipios de El Salvador para desarrollar experiencias similares.

Municipalización del desarrollo ya que en el nivel se formulan esfuerzos concretos y de resultados visibles orientados al desarrollo sostenible.

FACTORES DE EXITO

Apoyo y liderazgo por parte de dos alcaldías (1994-1997 y 1997-2000).

El IICA como inductor y facilitador del proceso.

Apoyo para el arranque del proceso por parte del CENTA (OG) y Adel-Morazán (ONG).

Concertación alrededor del sector agrícola, prioritario para la mayoría de la población.

Madurez de las comunidades y sus líderes.

Importante presencia y participación de organismos gubernamentales (mancomunidad).

Proceso sinérgico de consolidación: Visión, Misión, Resultados, Credibilidad, Fortalecimiento institucional.

Caso 6

**Resumen de la Experiencia del Comité Local para el
Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa,
Yorito, Yoro, Honduras - CLODEST -**

**Mecanismo de Coordinación, Concertación y Consulta de las
Organizaciones Locales**

Preparado por:

Comisión CLODEST:

** Mercedes Palacios*

** Jalro Urmeneta*

** Rosalio Juencia*

** Cesar Romero*

Grupo de Apoyo:

** Francisco S. Mejía (IICA)*

** Edy López (CIAT)*

**Comité Local de Desarrollo Sostenible de la Cuenca
del Río Tascalapa (CLODEST)
Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)
Proyecto Regional IICA-Holanda/LADERAS**

Honduras, 1998

Estudio de caso

RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DEL COMITE LOCAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA DEL RIO TASCALAPA, YORITO YORO HONDURAS.

TOPOGRAFIA Y SISTEMAS DE PRODUCCION EN YORITO

Yorito, un municipio del departamento de Yoro, Honduras, alberga una población de 13,000 habitantes en una extensión territorial de 231.4 Kilómetros cuadrados.

La topografía de Yorito se caracteriza por zonas montañosas de laderas, altitudes comprendidas entre los 400 y 1800 m.s.n.m., con zonas intermedias y bajas correspondientes a valles angostos entre las montañas de la cuenca del río Tascalapa y valles amplios en la cuenca del río Aguán.

Predominan los sistemas de producción de granos básicos (maíz y frijol principalmente), café en las montañas y aprovechamiento silvopastoril en el manejo extensivo de ganado vacuno cercano a los cauces de agua.

EL CLODEST, ESTRUCTURA Y PLANIFICACION.

Los actores de la cuenca Tascalapa, representados por 38 personas de 20 organizaciones y técnicos de los proyectos CIAT- Laderas, IICA-Holanda/Laderas, IPCA, en septiembre de 1996 desarrollaron el taller "Acciones conjuntas para el Desarrollo Sostenible de la Sub región de Yoro: Cuenca Tascalapa", discutieron, compartieron, precisaron y priorizaron los principales problemas socio-económicos y ambientales que impide el desarrollo de la Cuenca, identificaron y constituyeron el Comité Local para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Tascalapa -CLODEST-; definido como un mecanismo de coordinación, concertación y consulta, en un concepto ampliado que involucra a todos los sectores y actores de la cuenca. Actualmente, la participación de los campesinos

en las reuniones periódicas del CLODEST es muy escasa y son más frecuentes las intervenciones del personal profesional.

Durante este taller se definieron la visión, misión y el objetivo fundamental del CLODEST. Se estableció como misión el asegurar la concertación de acciones de desarrollo en la Cuenca del Rio Tascalapa, compatibilizando los intereses de las instituciones y de la población con la preservación de los recursos naturales. Asimismo identificaron un plan de intervenciones para el período 1999 - 2000, constituido por las actividades de interés común entre las instituciones y que constituyen soluciones a la problemática precisada. Sin embargo, las agendas de algunas instituciones aún no logran integrarse plenamente con el plan de CLODEST.

El CLODEST está estructurado por la asamblea, la Coordinación General (Alcaldesa Municipal), Comisiones de Producción y Medio Ambiente; Comercialización; Salud; Crédito y Microempresa y Social; los organismos de cooperación forman el Grupo Asesor o de Apoyo, con voz pero sin voto en las deliberaciones. Una Junta

Directiva apoya a la Coordinación General, está formada por un Director Ejecutivo, la Secretaría, la Tesorería y las Vocalías; esta estructura surgió en 1997 por múltiples actividades del CLODEST. Aunque la coordinación general del CLODEST esta a cargo de la alcaldía, su representante no asiste a los reuniones, no participa en los planes y proyectos del CLODEST. Asimismo la alcaldía esta promocionando los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), una estructura con propósito similares a los del CLODEST. Como consecuencia este último desconoce el plan de desarrollo Municipal.

ACTIVIDADES DEL CLODEST:

Desde su constitución y durante el año 1997 el CLODEST desarrolló las actividades previstas en el Plan de Actividades, visitaron la República de El Salvador para observar experiencias de cooperación interinstitucional, agricultura cero labranza, prácticas pecuarias de pequeños ganaderos e intercambio con el sector educativo. Recibieron el apoyo de organismos nacionales e internacionales como: el patrocinio de un viaje a Colombia al Director Ejecutivo del CLODEST para intercambiar experiencias

organizativas, así mismo el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID de Canadá) documentó la experiencia del CLODEST y donó una computadora totalmente equipada. Igualmente algunas organizaciones o programas ofrecen para la participación de sus representantes en las reuniones del CLODEST, apoyo económico. Recibieron la visita de los comités de Desarrollo Sostenible de El Salvador, mecanismos con similares experiencias en aquel país.

La Alcaldía Municipal destinó un local para oficinas del CLODEST y con el aporte de todas las organizaciones está próximo a equiparse con el respectivo mobiliario.

La comisión de Comercialización coordina con éxito el desarrollo mensual de la Feria de Productos Agropecuarios, espacio en el cual se compra y se vende la producción local de granos, verduras y lácteos.

El Proyecto IICA-Holanda Laderas ha desarrollado un plan de capacitación orientado al fortalecimiento de equipos institucionales, equidad en las relaciones de género, desarrollo

humano, liderazgo, innovación, creatividad, fortalecimiento de los conocimientos sobre agricultura sostenible y apoyo para la superación de los obstáculos que impiden la coordinación y concertación entre instituciones.

En el municipio de Sulaco se constituyó la Coordinadora Interinstitucional para el Desarrollo Sostenible de Sulaco (CIDES); un mecanismo de características similares con el CLODEST, con la facilitación de los Proyectos de CIAT Laderas e IICA-Holanda/Laderas.

Mientras tanto los Proyectos IPCA y CIAT - Laderas continúan en la identificación de tecnologías y metodologías innovadoras para el manejo sostenible de los recursos naturales en zonas de ladera.

En agosto de 1997 se presentaron a los productores y técnicos los resultados de los experimentos agrícolas de 1996, desarrollados por los agricultores con la coordinación técnica de CIAT, PRM, IPCA, SERTEDESO y la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA); la presentación incluyó visitas a las parcelas de validación de los agricultores.

Durante 1998 el CLODEST revisó y actualizó el Plan de Actividades en un taller de Planificación Participativa por Objetivos, con el patrocinio de CIAT Laderas e IICA -Holanda/Laderas. De igual manera estos organismos han venido apoyando la elaboración del reglamento interno del CLODEST. Actualmente se cuenta con un plan actualizado de desarrollo integral del municipio, sin embargo la población exige al CLODEST más acciones concretas, físicas, visibles y menos reuniones.

Durante los últimos dos años el CLODEST ha desarrollado la Campaña Contra la Quema de los Terrenos Agrícolas, actividad que moviliza en una marcha cívica a más de mil personas entre estudiantes, representantes institucionales y productores, lo mismo hace la CIDES de Sulaco; este año la Red Centroamericana de Comunicación, Género y Desarrollo Sostenible envió representantes de Panamá, Nicaragua y otros proyectos de Honduras, para apoyar en la preparación y participar en la marcha. La campaña hace ruido para despertar el interés de la población y las autoridades frente a este agudo problema.

Aún con toda esta serie de actividades que el CLODEST ha venido desarrollando, éste no es conocido en un amplio sector de la población rural, por lo tanto no se aprovecha este espacio de participación para que sectores tradicionalmente marginados mejoren su condición.

PENSANDO EN EL FUTURO

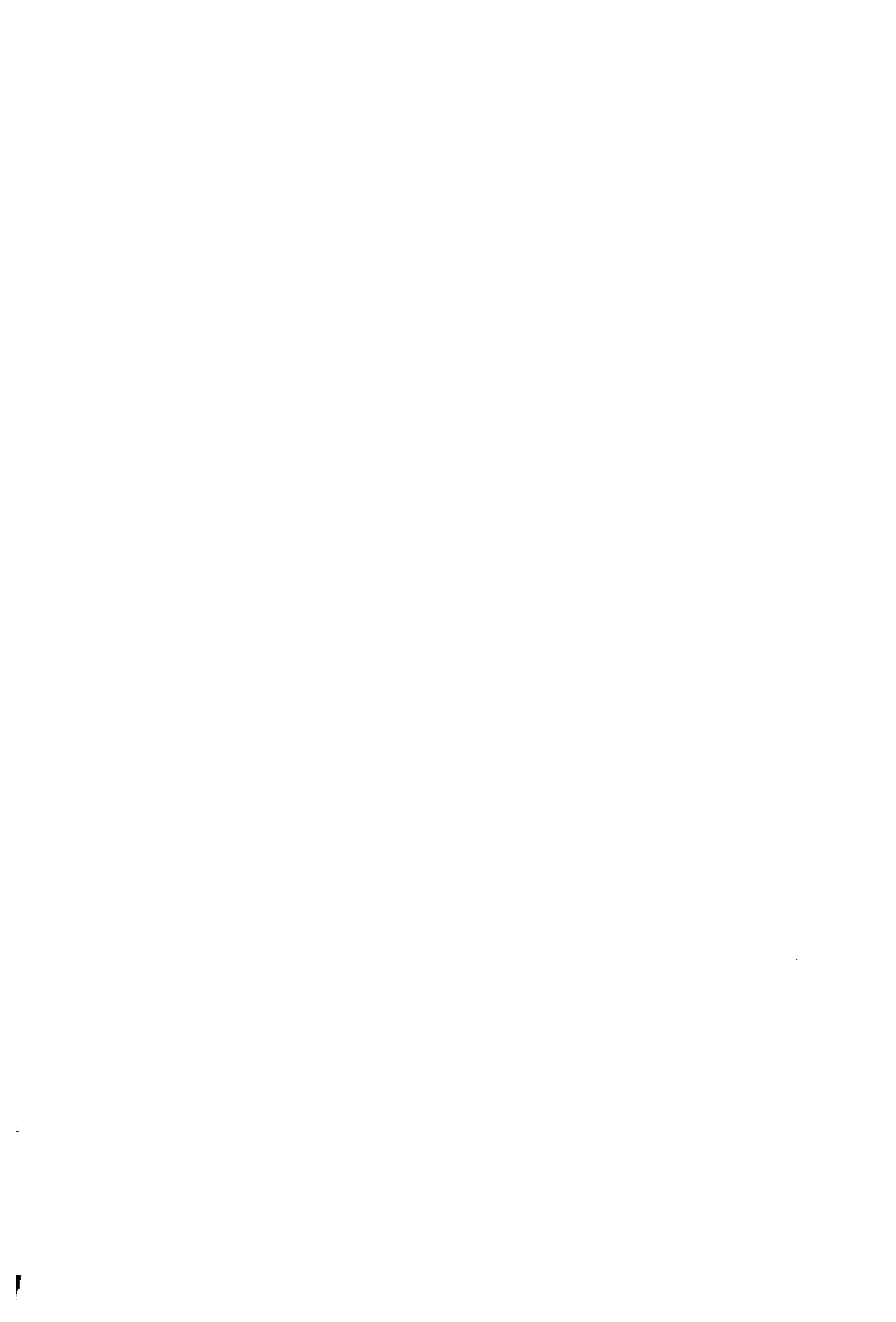
La visión del CLODEST se materializará cuando en las aldeas (comarcas) se abran espacios de participación a los pobladores a través de mecanismos que les permitan expresar sus problemas, identificar las soluciones y actuar para alcanzar niveles de vida más equitativos, conservando para producir y producir conservando: Cuando los productores practiquen una agricultura alternativa, como parte del proceso de desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa. Cuando la mayoría de la población haya elevado su nivel de vida respecto a la salud, educación, equidad, vivienda, seguridad, participación ciudadana, distracción y autoestima.

CONCLUSIONES

El CLODEST es un mecanismo en proceso de consolidación, de refinamiento; en menos de tres años ha logrado interesar a buena parte de la población local y a mecanismos de cooperación nacional e internacional, ha posibilitado el acercamiento de sectores tradicionalmente alejados de la toma de decisiones,

demostrando que se puede lograr una acción institucional más efectiva aprovechando el aporte y los recursos de los otros, concentrándose en aquellos aspectos en los cuales se puede ofrecer lo mejor y trabajar con otras instituciones en las áreas que éstas sobresalen; juntos se potencializan las capacidades individuales, pues el desarrollo es asunto de todos.

Yorito, Yoro, Honduras, 30 de junio 1998.





Caso 7

**La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS:
Impactos en Políticas y Comportamientos a nivel local.**

**Deborah Barry, con la colaboración
de Nelson Cuéllar y Byron Miranda**

**Investigación sobre Políticas para el Desarrollo Sostenible
en las Laderas Mesoamericanas**

**International Food Policy Research Institute
IICA-Holanda/LADERAS C.A.
Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, CIMMYT
Escuela Agrícola Panamericana, ZAMORANO**

El Salvador, 1997

La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS: Impactos sobre Políticas y Comportamientos a nivel local. Investigación sobre políticas para el desarrollo sostenible en las laderas mesoamericanas:

Introducción

En este trabajo argumentamos que el entorno para el diseño de políticas para el sector agropecuario y sus mecanismos de implementación han cambiado dramáticamente en Centroamérica durante las últimas dos décadas. Describimos brevemente algunos de los elementos del cambio, concentrándonos sobre todo en los cambios institucionales. Posteriormente se presentan dos experiencias donde los resultados de la investigación y la experiencia de análisis-acción para orientar a la implementación de políticas en el sector han tenido éxito en este nuevo contexto. Los casos incluyen la experiencia del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) y el proyecto Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central (IICA-Holanda/LADERAS C.A.). Finalmente, presentamos algunos elementos claves derivados de las dos experiencias presentadas, donde se trata de señalar puntos considerados fundamentales para la incidencia sobre el diseño e implementación de políticas y sobre el impacto en comportamientos a nivel local.

El marco de referencia

Los cambios en la economía y en las políticas globales de los países, han sido acelerados, mientras que la manera de elaborar e intentar implementar las políticas sectoriales sigue siendo convencional, produciendo así un desajuste importante entre uno y otro. Las políticas propuestas para el sector, encuentran tremendas dificultades de implementación, al no ubicarse en una reflexión más apegada a la realidad, donde las relaciones entre el estado, los productores y las instituciones financieras han cambiado. En este contexto, las políticas de manejo de recursos naturales sufren aún más, al encontrarse casi sin formas de contacto e intermediación institucional con los productores, a quienes deberían de llegar por definición.

Sin pretender entrar en una reflexión profunda sobre el tema, hacemos mención del peso determinante de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario. Los parámetros que merecen revisión son los que emanan de las propuestas de reforma económica de los países, donde las políticas o metas son

impuestas a través del ajuste estructural, cuyo eje fundamental es la liberalización económica que resulta de una reducción importante del rol del estado en la economía. El ajuste estructural promueve la preponderancia del mercado como el mecanismo principal de asignación de recursos y determinante de políticas. Sin pretender atribuir a cada cambio de perspectiva política, insistimos que la orientación global de la reforma económica establece una lógica que se extiende a todas las esferas de la economía desde la reforma global y las medidas que se toman dentro de los "sectores", hasta las llamadas reformas sectoriales (Rosa 1995).

La orientación general de la reforma económica se traduce en políticas que van desde la reducción de los aranceles a las importaciones, la liberalización de la tasa de cambio, hasta la reducción del rol y tamaño de las instituciones estatales. En la mayoría de los casos, la reforma global también implica un cambio en las políticas crediticias, donde el manejo del crédito abandona el esquema de ser 'dirigido' y bajo la orientación del mercado, deja que la asignación del crédito fluya hacia los sectores más rentables y con tasas de interés de mercado, sin mecanismos de distinción entre uno y otro sector.

El crédito, tampoco es asignado con criterios de planificación o prioridad. Por ejemplo, ya no responde a propósitos de garantizar la producción de alimentos. De esta manera, tiende a desaparecer la Banca de Fomento o la Banca de Desarrollo del sector. Por ejemplo, en El Salvador, el porcentaje del crédito total destinado al sector agropecuario, pasó del 25.6% en 1980, al 15.3% en 1995, mientras que en Guatemala, pasó del 23.3% al 9.3% en los mismos años respectivamente. Bajo la nueva lógica, por definición, el crédito tiende a fluir entonces hacia los sectores de mayor rentabilidad, hacia los que suelen tener retornos de más corto plazo, marcando un sesgo anti-agrícola. Con excepción de los créditos de avío, una buena parte de las inversiones agropecuarias deberían contar con un panorama de más largo plazo para la maduración de las inversiones, sobre todo cuando se trata del fomento de cultivos perennes. También, el manejo de las deudas del sector agropecuario es un elemento clave, frecuentemente orientado por la política global, lo cual puede tener impactos sumamente grandes sobre el sector, derivados de su posible peso.

Para el sector agropecuario, el conjunto de estas orientaciones

derivada de la reforma global, se traduce en múltiples y fuertes impactos sobre la producción, la rentabilidad y la organización del sector. La disminución del aparato estatal (respondiendo también a la orientación de reducir el déficit fiscal), se traduce en la eliminación o reducción de las instituciones que proveen información y análisis, servicios técnicos, infraestructura o logística para la producción y comercialización y las que regulan el mercado de tierras agrícolas. Estos últimos, casi siempre implican cambios en la estructura comercial del país y en el régimen de tenencia de la tierra. Con la disminución o eliminación de las instituciones en el agro, con la eliminación de tratos diferenciados en el campo del crédito, con la contracción de la inversión pública en la infraestructura relacionada al agro, el contexto y los instrumentos de intermediación con los productores se alteran enormemente.

No se pretende aquí evaluar la eficacia de la situación anterior, seguramente sufrió debilidades. Lo que interesa destacar es que ese escenario ha cambiado. La reducción de los instrumentos relevantes y la capacidad institucional de incidir en el sector agropecuario, hace que muchas de las políticas formuladas no encuentren, a posteriori, vías

efectivas de implementación. Esto se debe, en parte, a la falta de conocimiento (de parte de quienes formulan las políticas) del impacto que producen las medidas más globales sobre el sector. Como esto varía según las características de la economía de cada país, no hay lecturas únicas de la relación entre lo global y lo sectorial. Por ejemplo, en la mayoría de los países de Centroamérica, los resultados esperados de la política macroeconómica no arrojan los resultados esperados, donde se proyectaba un despegue mucho mayor del sector agroexportador (Baumeister 1997).

Otro impacto importante está relacionado con la disminución del poder de negociación de los actores vinculados al agro con respecto al resto de sectores del país. Esta es una tendencia que se profundiza por la pérdida del peso relativo del agro en la economía, debido a los compromisos asumidos por los gobiernos para implementar las nuevas reglas de juego y las orientaciones globales (como las mencionadas arriba).

De particular relevancia es el impacto sobre la reducción del contacto con los productores mismos. La pérdida en la capacidad de generar información y de realizar el monitoreo sobre

reduce a un marco valorativo muy por debajo de su importancia real para la sociedad.

El manejo de los recursos naturales y los ecosistemas que los sustentan, sólo puede adquirir la verdadera dimensión de su valor en el plano global, o dicho de una manera más convencional, en un análisis multisectorial.³ Por ende, dependiendo del tipo de cultivo, de su extensión, ubicación y de la tecnología empleada, se afecta directamente la condición de los recursos naturales a escala nacional.

Si los cambios en la producción agropecuaria pueden afectar positivamente los niveles de disponibilidad de los recursos naturales (por ejemplo, mayor disponibilidad de agua a nivel nacional), el costo de estos cambios correctivos (de la tecnología o en las prácticas culturales) debería ser reconocido como un "pago por servicios

ambientales" proporcionados a los demás sectores.

Hasta cierto punto, podemos señalar este problema como otra limitante para el sector agropecuario y para la formulación e implementación de políticas de manejo de recursos naturales, derivado de la reforma global. Al no haberse valorado correctamente los recursos naturales y sus ecosistemas dentro del marco de las reformas económicas a nivel global,⁴ se transfiere esta subestimación del valor ambiental generado por el sector agropecuario. Las propuestas de políticas deberían, entonces, circunscribirse a lo que permite el marco de las políticas sectoriales ya debilitadas, como se ha descrito arriba.

Estrechamente vinculado a la imposición de la lógica global que busca las inversiones de mayor rentabilidad y retornos de más corto plazo, los márgenes para las

³ Se puede ejemplificar con el agua y su importancia derivada de sus múltiples usos: consumo humano, riego, generación de electricidad y como insumo para procesos industriales.

⁴ A manera de ejemplo, una posible ruta para haber iniciado esta valoración pudo ser el análisis de la estructura de precios en los recursos hídricos y energéticos, y diseñando un sistema de cuentas nacionales que incluyera el registro del capital natural. Otra posibilidad pudo ser el reconocimiento de áreas naturales con fines de protección de recursos como agua y suelo.

propuestas de conservación desde el agro, disminuyen aún más.⁵ El indicador más relevante para demostrar esta limitante es la resistencia que se encuentra para financiar los incentivos necesarios para el fomento de actividades de conservación en laderas, que es necesario introducir en el sector agropecuario.⁶

Consideramos que la introducción de técnicas de conservación de suelos, de la agroforestería y la promoción de la producción agrícola que se mueve hacia el paradigma de la agroecología, es una necesidad tardíamente entendida y atendida. Por la gran extensión de territorio que ocupa la actividad agropecuaria, el nivel tecnológico y condición social de la mayoría de los productores y la dimensión de su impacto sobre los recursos naturales es indiscutible. Por ende, es ésta la

dimensión que debe servir de marco para valorar las inversiones necesarias para garantizar el cambio del rumbo de la producción hacia la conservación.

En el caso de El Salvador y otros países de la región, se puede afirmar que la importancia estratégica del impacto del sector agropecuario sobre los recursos ya ha sido entendida, de parte de muchos políticos. Sin embargo, falta avanzar hacia la elaboración de un marco de medición de esta dimensión, para facilitar llegar a la asignación de valores, los cuales servirán como base para determinar los costos de la degradación y consecuentemente, los precios que se podrían pagar por los servicios ambientales que provendrían del sector agropecuario.⁷

⁵ Una discusión sobre este tema, se encuentra en Kaimowitz, David (1994). La valorización del futuro: Un reto para el desarrollo sostenible en América Latina. En: Segura, Olman (Ed). Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina. DEI. San José, Costa Rica.

⁶ El programa ambiental de El Salvador (proyecto financiado por el BID), que propuso el manejo de la Cuenca Alta del Río Lempa, tuvo que limitar su área de intervención a "las áreas con potencial para recuperar altos niveles de productividad en tiempos relativamente cortos", dejando por fuera amplias zonas críticamente degradadas. El Green Project (financiado por USAID) ha limitado sus propuestas para la reforestación del país a inversiones forestales con fines maderables, que puedan demostrar retornos significativos de la inversión.

⁷ En este punto, se sugiere que los parámetros para establecer los niveles de incentivos y costos institucionales para promover los cambios hacia la conservación, deben ser mucho más amplios de lo que los márgenes de rentabilidad en el sector agropecuario permiten hoy en día. Esto es más bien un cálculo cuyos parámetros deberían medir la importancia de la función hidrológica del sector agropecuario, pasando por la importancia de la seguridad alimentaria.

Experiencias de Investigación y análisis-acción dirigidos a influir en el diseño e implementación de políticas y a cambiar comportamientos.

En esta sección se presentan dos casos que dentro del contexto descrito anteriormente, han intentado incidir tanto en las políticas a nivel nacional y local, como en comportamientos sobre prácticas vinculadas con el uso y manejo de recursos naturales. El caso de PRISMA, refleja un proceso

de investigación dirigido a influir en el nivel de políticas, tratando de demostrar las principales vinculaciones, que deberían ser abordadas adecuadamente en un marco estratégico de sostenibilidad a escala nacional; el caso del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS C.A., ejemplifica el potencial que significa la creación de mecanismos colaborativos entre distintos sectores y actores interesados en la búsqueda del desarrollo sostenible a nivel local.

La experiencia del Proyecto IICA-Holanda/LADERAS: Impactos en Políticas y Comportamientos a nivel local.

La experiencia del proyecto IICA-Holanda/LADERAS C.A.: Impactos en políticas y comportamientos a nivel local.

El proyecto IICA-Holanda/LADERAS C.A., se presenta como un caso cuyo enfoque y experiencias enfatizan el aumento de la eficiencia y

eficacia de las acciones institucionales que buscan mejorar la sostenibilidad del medio de vida de los agricultores de las laderas, a través del involucramiento de las fuerzas vivas, de la vinculación con todos los sectores y de la puesta en marcha de relaciones de coordinación, cooperación y consulta entre actores claves del proceso de desarrollo a nivel local.

1. Marco de referencia del proyecto

En su versión más comúnmente conocida y difundida en el pasado, el concepto de laderas tiene que ver con las características biofísicas de éstas.¹ Existe otra percepción de las laderas como proveedoras de servicios ecológicos (fuentes de agua, de energía, etc.), que deben protegerse de la intervención humana para que las ciudades satisfagan su demanda de agua y para que las presas hidroeléctricas no tengan problemas de azolvamiento. En un enfoque tradicional, las laderas, han sido concebidas más como proveedoras de bienes y servicios hacia el exterior que hacia el desarrollo de ellas mismas. Por otra parte, las laderas tienen como elementos comunes la pobreza, la degradación de los recursos naturales y un déficit importante de la institucionalidad necesaria para promover el desarrollo sostenible de la agricultura.

¹ Es necesario reconocer que existen diversos tipos de laderas, por lo cual es conveniente avanzar hacia una caracterización en base a tres grandes criterios: las *variables biofísicas* (topografía, clima, altitud, suelos, etc.); las *variables socioeconómicas* (sistemas de producción, sistemas de tenencia de la tierra, etc.); y la *tendencia y dinámica en las laderas* (procesos de urbanización, movimientos de población, infraestructura de transporte, etc.).

Tanto las políticas como las inversiones, e incluso la misma institucionalidad en las regiones con alto potencial agrícola (planicie costera del pacífico), han estado orientadas a mejorar la dotación de recursos e infraestructura, en tanto que en las laderas, la acción institucional más bien ha sido promotora de medidas compensatorias de carácter asistencial, por ello, en la región centroamericana se observa un mayor desarrollo de la infraestructura, de los niveles de bienestar, de la tecnología, etc., en la planicie costera. Por lo tanto, es necesario superar la falsa dicotomía entre protección e intensificación productiva.

Esto supone superar la tensión clásica de quienes argumentan la protección de las laderas por su importancia como fuente de servicios ambientales (según esta percepción, las laderas sólo tienen vocación forestal y su uso para fines agrícolas no es recomendable) y los que plantean la intensificación productiva para resolver los problemas de pobreza rural. Esta dicotomía tiene algunos problemas. Por una parte, no reconoce la dinámica demográfica en las laderas; no considera que el uso adecuado depende no sólo de las condiciones biofísicas, sino también de los niveles de inversión y de la calidad de manejo, y finalmente no considera que

existen opciones tecnológicas para mantener las funciones ambientales de los bosques en las laderas y al mismo tiempo aumentar su productividad, es decir, que desde el punto de vista tecnológico es posible que las laderas cumplan sus funciones ambientales, pero a su vez, generan bienestar para la población asentada en ellas.

El proyecto Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica (proyecto IICA-

Holanda/Laderas), se inició en 1995 mediante un convenio entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Embajada Real de los Países Bajos, con la finalidad de contribuir a mejorar la seguridad del medio de vida de los agricultores de las laderas centroamericanas asegurando la sostenibilidad del recurso natural base, a la vez que se satisfacen las necesidades de los usuarios de agua.

Este proyecto está concebido como un proceso de análisis-acción para incidir en las políticas y comportamientos a nivel local.² Se basa en resultados de investigación previos, en la experiencia directa y en la evaluación de ambos para ayudar a desarrollar políticas, marcos institucionales de trabajo, mecanismos organizacionales y capacitación de recursos humanos, para promover el uso sostenible de la tierra en las laderas, a través de acciones que permitan percibir las laderas como polos de desarrollo sostenible.

Se trata de promover un enfoque que combina las intervenciones en los niveles macro y micro, con la participación de una amplia variedad de actores institucionales.³ Dado que los objetivos ambientales relevantes no pueden

² Los resultados de largo plazo del proyecto *IICA-Holanda/LADERAS C.A.* incluyen el planeamiento territorial centrado en la planificación del uso de la tierra y zonificación agroecológica y la generación de personal capacitado. Para esto, el proyecto ha invertido recursos y producido una considerable cantidad de documentos de diagnósticos socioeconómicos y agroecológicos, estudios de caso sobre metodologías de extensión, documentos técnicos sobre temas relacionados con erosión y cultivos, guías metodológicas de planificación, etc. Las actividades de consulta, capacitación y coordinación están debidamente sistematizadas y documentadas en publicaciones producidas por el proyecto: documentos de planificación, memorias de seminarios-talleres sobre planificación, extensión, recursos naturales, etc.

³ En el pasado, la mayoría de estrategias para enfrentar los problemas de erosión y deforestación han estado centradas en el diálogo de políticas a nivel de élites, con limitada participación de las organizaciones de productores, ONG's, proyectos de desarrollo rural y gobiernos municipales, o bien, se han limitado a intervenciones a nivel local, donde las políticas y variables institucionales son tomadas tal como vienen propuestas por las fuentes de cooperación técnica y/o financiera.

identificarse sin dirigirse hacia la cuestión del medio de vida rural, estas actividades deben ser llevadas a cabo dentro de la más amplia perspectiva de desarrollo en el área rural. Para solucionar los problemas de deforestación y erosión en laderas, se requieren nuevos mecanismos organizacionales, nuevas tecnologías, nuevas políticas, y sobre todo, nuevos marcos conceptuales e institucionales.

En una forma muy resumida, el proyecto *IICA-Holanda/Laderas* trata de realizar acciones que demuestren y hagan visible un proceso de redefinición del papel de las laderas, aprovechando sus ventajas comparativas con relación a otros territorios. Para ello, se busca avanzar en el desarrollo de experiencias concretas que permitan percibir las laderas como polos de desarrollo sostenible, mediante la promoción de sistemas de producción ecológicamente sostenibles, que aumenten la productividad y la provisión de servicios ecológicos, en un contexto que beneficie a los usuarios de los recursos naturales para que las laderas contribuyan a la economía nacional, sobre la base de un desarrollo endógeno

⁴ Un elemento importante de destacar es que la filosofía de trabajo de este proyecto, concibe que los procesos de discusión, coordinación y consenso sobre los problemas todos, incluyendo al proyecto, se consideran como socios de un conjunto de esfuerzos y acciones comunes a toda la comunidad.

a nivel local. Para ello se requiere movilizar voluntades, recursos y capacidades ya existentes, destacando entre otros el papel hidrológico y energético de las laderas, pero también el potencial productivo.

Incidir en la creación de la institucionalidad, es una finalidad básica del proyecto. Se reconoce que el papel de la estructura y acción institucional explica el éxito o fracaso de las estrategias de desarrollo, por consiguiente, la institucionalidad es un elemento vital para promover el desarrollo de la agricultura y el medio rural.

Este proyecto parte del hecho que la región centroamericana enfrenta un profundo déficit de institucionalidad y que esto constituye el principal obstáculo para promover el desarrollo del medio rural. Es ese sentido, el proyecto juega un papel facilitador para propiciar y desencadenar la movilización del potencial y de recursos existentes a nivel local, para superar el déficit institucional que limita el desarrollo sostenible en las laderas, combinando e integrando intervenciones con la participación de una amplia representación de actores, en los que cada nivel desempeña un papel relevante con respecto a los otros.⁴

2. Énfasis en el Nivel Local: Los Comités Locales de Desarrollo Sostenible en El Salvador y Honduras⁵

El proyecto adoptó una estrategia de concentración geográfica de sus esfuerzos en cuatro municipios de Honduras y El Salvador para 'ejemplificar' de manera concreta y visible, las ventajas de la acción colaborativa en el diseño e implementación de acciones que aumenten la productividad y conservan el ambiente.

En este nivel local (municipios), se ha logrado la organización y puesta en marcha de dos Comités de Desarrollo Sostenible (CDS), uno en Jocoro y otro en Nueva Concepción, en El Salvador, y el apoyo al Comité Local de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Tascalapa, Yorito, en

⁵ Aunque el proyecto tiene intervenciones a los tres niveles mencionados arriba, éste trabajo se concentra en presentar la experiencia obtenida a nivel local, que además es donde el proyecto ha puesto el mayor esfuerzo hasta la fecha.

⁶ Este abordaje trata de involucrar múltiples actores de distintos sectores que están presentes en el territorio, sin distinción del 'sector' al cual pertenece, sino a partir de su vinculación (en la vida cotidiana) y con la problemática que se pretende abordar. Esto contrasta con las formas más tradicionales de promoción y acción, que emanan desde las oficinas centrales de distintas instancias oficiales (ministerios), cuyas expresiones en el territorio son atomizadas y poco vinculantes con otros actores.

Honduras. Estos Comités están integrados por los principales actores vinculados al desarrollo de esos territorios. Los Comités son la expresión organizativa local, que parte de entender a los integrantes como "las fuerzas vivas en el territorio".⁶ La estrategia involucra a gobiernos locales, iglesias, educadores, gremios, gobierno, ONG's y otros, estimulando las relaciones de colaboración y aprovechando el potencial existente, fortaleciendo la capacidad de las organizaciones de base para gestionar sus propios recursos y apoyando iniciativas existentes. El proyecto aspira a ser reconocido por su aporte y por reconocer el aporte de otros.

El comité local es una estructura de representación, articulación, integración, orientación acompañamiento y movilización de las "fuerzas vivas" de la sociedad local, que encamina sus acciones para lograr mayor eficiencia y eficacia en la acción institucional local. Los CDS de Jocoro y Nueva Concepción han logrado consenso sobre sus principales problemas; acuerdos sobre prioridades y líneas de acción; disponen de un Plan de Desarrollo hasta el año 2000 y han puesto en marcha las primeras acciones colaborativas. En términos de efectividad, los CDS han logrado en menos de 10

meses de existencia un alto grado de coherencia y consolidación con los propósitos establecidos por ellos mismos.

El avance organizativo de estas instancias contribuye al aumento de la capacidad local de gestionar, negociar e incidir para mejorar el manejo de los recursos naturales y hace aportes relevantes al trabajo en los otros niveles (nacional y regional). Con elementos de reflexión, ideas frescas, resultados visibles y legitimidad de las modalidades de los CDS's ha repercutido en consensos entre actores claves, que actualmente comparten responsabilidades; estimulan el intercambio; y ponen en práctica acciones colaborativas entre instituciones y actores, mejorando la eficiencia y eficacia de la acción institucional.

Lo que se ha puesto en marcha hasta la fecha, ha permitido sumar

⁷ Entre enero y junio de 1996, el proyecto recibió contribuciones superiores a los \$30,000 (en efectivo y en especie), de más de 13 instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales, para financiar eventos colaborativos. Por cada dólar invertido por el Proyecto en actividades, los socios aportaron \$0.36. Este valor es considerablemente mayor si se considera que el Proyecto *IICA-Holanda/Laderas C.A.* cumple el papel de capital semilla, al apoyar a sus contrapartes en la preparación, canalización y gestión de propuestas de financiamiento para fortalecer la capacidad institucional local y nacional para la promoción de prácticas agrícolas sostenibles.

al proyecto el aporte y recursos propios de los socios, logrando sinergia, complementariedad, cofinanciamiento y mejorando la coordinación de las acciones. Todas las acciones emprendidas por el proyecto son definidas, planificadas y ejecutadas como esfuerzos colaborativos en los que las partes asumen responsabilidades organizativas, técnicas, metodológicas y el aporte de recursos financieros y humanos, entre otros. En esta lógica, los recursos financieros no han sido una limitante, principalmente porque el proyecto ha puesto en marcha una modalidad de trabajo que enfatiza las relaciones colaborativas, en donde se acuerda financiar acciones con aportes de los socios.⁷

Entre los principales resultados del proyecto pueden mencionarse: consenso entre actores clave (sector público, Organizaciones No Gubernamentales, agencias internacionales, gremiales y comunidades), con respecto a las causas de la erosión y deforestación en las laderas de Centroamérica y sus posibles soluciones; organizaciones con capacidad analítica, metodologías participativas, coordinación interinstitucional y efectiva prestación de servicios; guías de políticas e innovaciones institucionales diseñadas para

contribuir al desarrollo sostenible en los varios niveles nacional y local; personal capacitado: formuladores de políticas, líderes institucionales, técnicos y agricultores; planificación territorial con implementación en cuencas seleccionadas en El Salvador y Honduras.

3. Impactos en políticas y cambios en comportamientos: La no Quema en Jocoro, Morazán

Para ubicar las intervenciones en un marco más analítico, es necesario señalar la importancia de mejorar la capacidad para diseñar e implementar políticas, aumentar la capacidad local de gestionar y negociar un mejor manejo de los recursos naturales y aportar elementos que permitan solucionar la problemática que se está trabajando. El trabajo a nivel local ha permitido que el proyecto logre un mejor nivel de visibilidad y reconocimiento, de tal forma que ahora se facilita la presencia, al tener acciones de apoyo muy concretas que el proyecto ha facilitado o acompañado. El caso que se está utilizando como referencia es lo que se ha

denominado la No Quema. Esta experiencia constituye una acción muy específica que el proyecto ha logrado.

En el municipio de Jocoro, se inició un proceso colaborativo para conocer la percepción de la comunidad acerca de la problemática local. Se consultó a representantes de los distintos sectores y actores sobre la percepción de su problemática, y cómo debería resolverse. El proceso estaba demostrando que existen ventajas comparativas muy claras con respecto a la acción individual. Uno de los temas que fue comúnmente expresado es el de las quemas.⁸ Lo interesante fue que la gente estaba asociando el problema de las quemas a pérdidas en la propiedad privada, daños y riesgos a la salud (por ser una zona seca y con mucha población asentada en el territorio); cuando las quemas quedan fuera de control, frecuentemente se queman cercas de propiedades vecinas; se queman animales e incluso ha habido casos de quemaduras en personas, y por supuesto, las cosechas. De ahí que la gente percibe que este problema va más allá de lo ambiental.

Una vez identificado el problema principal, la primera inquietud de la población fue la idea de exigir

⁸ Desde una visión eminentemente técnica, el problema de las quemas se asocia a efectos ambientalmente degradantes: disminución de biomasa incorporada al suelo; disminución de la fertilidad; compactación del suelo, etc.

al gobierno municipal una ordenanza que prohibiera la quema y penalizar a quien continuara con esta práctica. La reacción del alcalde (que ha participado en todo el proceso) fue demostrar que con una ley no había muchas posibilidades de frenar las quemas, porque prácticamente todos hacían uso de ella. De ahí surgió la idea de realizar un inventario para conocer la magnitud de la quema (cuántas personas y en qué superficie se realiza esta práctica). De ese modo se tuvo un diagnóstico (realizado por la comunidad), en donde se tenía suficiente información sobre la práctica de la quema en el municipio de Jocoro.

Posteriormente, la comunidad discutió y decidió que la ordenanza municipal podría ser importante para prohibir la quema, pero que posiblemente no era el punto de partida para solucionar el problema. Fue así como acordaron partir de acciones con un fuerte énfasis en aspectos educativos, de tal forma que las instituciones (alcaldía, iglesia, escuelas y colegios, etc.) pasaron a jugar un rol fundamental y determinante. Para lograr incorporar e integrar a la mayoría de la población del lugar, se realizó una Marcha Contra las Quemadas y posteriormente se inició la ejecución de un plan elaborado, discutido y acordado por la comunidad.

⁹ Como en muchos otros casos, esto implicó un esfuerzo de investigación y difusión acerca de los efectos derivados de la práctica de la quema, el cual, al igual que en la mayoría de las acciones se concentra en diagnosticar los problemas en sus distintas dimensiones: técnica, económica, social e institucional.

¹⁰ Hubo una gira para visitar la experiencia de Guaymango (que incluye la realización de prácticas de labranza mínima), donde desde hace unos 15 a 20 años se ha superado la práctica de las quemadas y ahora está fuera de la cultura agrícola de la zona. Se logró llevar a agricultores, líderes campesinos, técnicos, maestros, etc., para que conocieran que existen alternativas que están presentes en el mismo país y que constataran las ventajas de este tipo de prácticas.

En este proceso, el apoyo brindado por el proyecto consistió en apoyar al Consejo de Desarrollo Sostenible, proporcionando material para explicar las consecuencias de las quemadas.⁹ El proyecto contribuyó haciendo guías técnicas; materiales audiovisuales; afiches y facilitando giras de observación a otras experiencias¹⁰ para que los distintos actores constataran, a partir de la observación directa y del intercambio, las ventajas de la **no quemada**.

4. Conclusiones

Elementos claves en el diseño de la investigación y análisis para incidir en la formulación e implementación de políticas y en comportamientos a nivel local.

Hay que reconocer que no existen marcos de políticas que efectivamente integran el manejo de los recursos naturales, los problemas ambientales y la problemática socioeconómica de la producción agropecuaria. Este hecho contribuye a la desarticulación e incoherencia de la producción de políticas específicas, muchas veces aisladas entre sí, llegando a producir políticas que en la práctica son contradictorias. En el proceso de la conducción de la investigación aplicada, los investigadores deberían de alimentarse con los avances conceptuales y metodológicos realizados por otros investigadores cuyos aportes son conocidos por vía de las publicaciones profesionales y técnicas (tanto a nivel nacional e internacional). Aquí es donde los distintos niveles de investigación deberían alimentarse mutuamente.

Es importante resaltar que el diseño de la investigación aplicada y las modalidades de análisis y acción para influir en la formulación e implementación de

políticas deben estar enfocadas justamente a ese objetivo de incidencia. En este sentido, los procesos de investigación, análisis y acción para la incidencia sobre políticas no se refiere a procesos de investigación para la obtención de información primaria y básica existente, que en muchos casos son aportes hechos por distintas fuentes. De esta manera, los temas de investigación se refieren a otros niveles de complejidad y de abstracción que se diferencian de la investigación básica y primaria, sin embargo, la investigación aplicada es alimentada por los resultados de la investigación primaria y básica. En este sentido, uno de los roles de la investigación nuestra consiste en calificar la calidad de información existente, señalando sus debilidades y fortalezas para la interpretación. En muchos casos la investigación nuestra hace una "relectura" o "reinterpretación" de la información existente y también vinculaciones con otros tipos de información para establecer relaciones de causalidad o de impacto.

Para la determinación del tema y nivel de manejo del tema de investigación, es importante aproximar lo que será la relevancia de tema, es decir, establecer a quiénes y a qué procesos se pretende influir dentro del país o

pretende influir dentro del país o en las relaciones internacionales (entre organismos y foros relevantes). En otras palabras, debe determinarse quiénes son los actores claves y cuáles son los procesos importantes dónde y en qué dirección se quiere influir con los resultados de la investigación. Dependiendo del objetivo, de los actores y de la relación con el cambio que se quiere introducir, la participación directa (de los actores y de las fuerzas vivas) en el proceso de implementación del cambio es clave. Esto es mucho más evidente cuando hablamos de ejemplos como la introducción de nuevos parámetros de análisis sobre el rol de agricultura vinculándola con la provisión de "servicios ambientales" como el agua, o con la introducción de la no quema como mecanismo de generación de medidas legales e institucionales (políticas) para la protección del suelo y como entrada a propuestas alternativas del uso y manejo de recursos naturales a nivel local.

Para ello, resulta clave determinar, desde el principio, el objetivo central e identificar sobre quiénes

¹¹ Como mencionamos al principio, el estudio del contexto institucional es sumamente clave para el éxito de la incidencia, debido a que resulta ser el punto más débil para la implementación misma de las políticas. Esto se ha podido constatar a través de los dos casos presentados.

se quiere influir o incidir. Este es un elemento esencial para diseñar el objeto de investigación de tal manera que pueda ser comprendido y apreciado como relevante de parte de los agentes sociales que puedan influir en su implementación. Esto tiene implicaciones para el nivel de sofisticación, abstracción y ritmo de divulgación de la investigación.

Para que los resultados no sean extemporáneos para los actores, a veces los resultados aún no perfeccionados tienen que ser difundidos o compartidos con ciertos actores, para poder aumentar su propia capacidad de negociación, por ejemplo: sector campesino, sector cooperativista agropecuario, ONG's ambientalistas, instancias de coordinación local tales como los CDS's, etc. Además, como los mismos actores son mejores conocedores de algunos de los aspectos de la investigación (sobre todo a lo referente a los aspectos institucionales y organizativos), es importante que ellos participen en el proceso interactivo de investigación y construcción del análisis, asegurando así que los resultados e interpretación final sean aceptados por los distintos sectores y actores.¹¹

Para la fase de diseminación, un elemento que ha resultado de

mucha ayuda es incluir en los productos intermedios y finales, y en las presentaciones, recursos didácticos muy sencillos como recuadros (tratando de plantear aspectos técnicos de una manera muy sucinta y sencilla) o secciones especiales como la dinámica del ciclo hidrológico, mapas conceptuales de una cuenca hidrográfica, etc. Esto adquiere especial importancia, ya que para reconocer el manejo de los recursos naturales y las prácticas agrícolas que conservan la capacidad productiva de los ecosistemas, requiere un entendimiento que va más allá de los problemas técnicos en aislamiento.

En este sentido, parte del método de investigación consiste en tratar de problematizar los resultados desde los posibles intereses de los actores mismos, mostrando algunos de los riesgos y beneficios de las distintas opciones existentes. Este abordaje, sin embargo requiere nuevos niveles de sofisticación en los pasos metodológicos, pero cuando esto se logra y los resultados reflejan este abordaje, existe mucho más receptividad e interés de parte de los actores.

El déficit de institucionalidad para la promoción y ejecución de acciones en áreas de laderas constituye la principal restricción

para la promoción del desarrollo sostenible. Sin embargo, una estrategia para superar dicho déficit debe concentrarse en la capacitación de recursos humanos y en el establecimiento de relaciones colaborativas entre las fuerzas vivas al nivel local. El estímulo de las relaciones colaborativas entre entidades públicas y privadas, locales, nacionales e internacionales interesadas en la promoción del desarrollo sostenible es un factor crítico.

Para la superación del déficit institucional también es clave superar el enfoque predominante y tradicional de la mayoría de los proyectos, según el cual las actividades se realizan independientemente de los actores, porque de este modo es fácil planificar y destacar el aporte de los proyectos. Un efecto de este enfoque, es que la gente está acostumbrada a ver los proyectos como donantes, no como socios, incluso, en algunos proyectos la participación se compra.

Por esta razón, es fundamental poner en marcha una estrategia que involucre a las fuerzas vivas (gobiernos locales, iglesias, educadores, gremios, gobierno, ONG's, etc.), estimulando las relaciones de colaboración, aprovechando el potencial

existente en las comunidades, fortaleciendo la capacidad de las organizaciones de base para gestionar sus propios recursos y apoyando iniciativas existentes. Una estrategia de este tipo, en un contexto de recursos escasos, de problemas diversos y de instituciones con limitada capacidad de coordinarse, deben identificarse las oportunidades para mejorar la acción institucional, identificando intereses comunes, buscando consenso entre actores clave, compartiendo responsabilidades, estimulando el

intercambio y poniendo en práctica acciones colaborativas entre instituciones y actores clave, de tal forma que todo esto mejore la eficiencia y eficacia de la acción institucional. Así, la estrategia permite multiplicar el aporte y recursos de los socios, logrando sinergia entre las acciones emprendidas. Dichas acciones deben ser definidas, planificadas y ejecutadas como esfuerzos colaborativos en los que las partes asumen responsabilidades organizativas, técnicas y metodológicas.

Publicación financiada conjuntamente por el Proyecto Regional "Desarrollo Rural Sostenible para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica y el Caribe" de Holanda/LADERAS y la Cooperación Técnica Alemana.



Av. Manuel Gallardo y Final 1a. Av. N
(Av. Hermano Julio Gaitán), Santa Tecla,
La Libertad, El Salvador, C.A.
Tels.: (503) 288-1500, 288-1464, 288-1476,
288-1479, 288-1481, 288-1482
Fax: (503) 288-2061. E-mail: laderas@iica.org



Cooperación Técnica Alemana
IICA, Sede Central, Apartado 55
2200 Coronado, San José, Costa Rica
Tel.: (506) 216-0222

Primera Edición: 1000 ejemplares.
Hecho el depósito de Ley.
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando se cite la fuente.

San Salvador, Septiembre 2006

Diseño e impresión:
Comunicación y Mercadeo
Telefax: 260-0467

Byron Miranda es nicaraguense, forma parte del personal profesional internacional del IICA y se desempeña como coordinador del proyecto regional IICA-Holanda/LADERAS. Es aprendiz y facilitador de procesos participativos que mejoran la capacidad de innovación y el desempeño de la institucionalidad vinculada al desarrollo sostenible de la agricultura y sus espacios rurales. Obtuvo el grado de Maestro en Ciencias y Especialista en Desarrollo Rural, en el Colegio Postgraduados de México; es graduado en agronomía y administración agropecuaria en Nicaragua.

OFICINA EN EL SALVADOR

Av. Manuel Gallardo y Final 1a. Av. Norte
(Av. Hermano Julio Gaitán), Santa Tecla,
La Libertad, El Salvador, C.A.
Tels.: 288-1500, 288-1464, 288-1473,
288-1476, 288-1479, 288-1481, 288-1491,
Fax: 288-2061 Email: lederxo@lac.com.sv

OFICINA EN HONDURAS

Edificio Palmira 2o. Piso, (Frente a Hotel Honduras
Maya) Apto. 1410 Tegucigalpa, Honduras.
Tels.: (504) 232-5452, 232-5462, 232-5484,
232-8406, Fax: (504) 232-8195
Email: lcaletv@coberteln.com