

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PREFACIO..... | 6 |
| CAPITULO 1 | |
| MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE MICRORREGIONAL | |
| Principales características de las instituciones para el Desarrollo Sostenible Microrregional..... | 8 |
| S. Sepúlveda | |
| CAPITULO 2 | |
| REDEFINICION DEL MARCO INSTITUCIONAL | |
| Organizarse para el cambio: el poder del pueblo y el papel de las instituciones..... | 33 |
| R. Sharp | |
| Las ONGS intermediarias: el eslabón de apoyo en el desarrollo de las bases..... | 51 |
| T. Carroll | |
| Entrega de servicios..... | 64 |
| T. Carroll. | |
| Atributos institucionales de los ejecutantes..... | 85 |
| T. Carrol | |
| CAPITULO 3 | |
| ORGANIZACIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | |
| Métodos abreviados y participativos para obtener información social para proyectos..... | 100 |
| R. Chambers | |
| Adaptemos los proyectos a las personas | 113 |
| N. Uphoff | |
| Como definir la forestería sostenible | 128 |
| G. Honadle | |
| Ajustes posteriores a la sequía entre los pastores del Cabo de África: dimensiones políticas y del desarrollo institucional..... | 149 |
| J. Harbeson | |
| Aspectos institucionales de la investigación y el desarrollo agroforestales..... | 159 |
| B. O. Lundgren | |

CAPITULO 4.
UNA APLICACIÓN METODOLOGICA PARA
EL DESARROLLO SOSTENIBLE MICRORREGIONAL

Análisis espacial para el desarrollo regional:
caso de la Cuenca del Río Bicol en Las Filipinas167
D. Rondinelli.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO.....223

PREFACIO

El concepto de desarrollo económico ha evolucionado rápidamente en la última década; a la idea inicial de crecimiento del ingreso real per capita, ha incorporado nuevos requisitos políticos, sociales y ecológicos que ubican al medio ambiente y a las personas en el centro de un proceso que debe ser intrínsecamente sostenible.

Por otro lado, la dimensión de los desequilibrios regionales parecieran haberse acelerados, con el aumento de la heterogeneidad social y económica al interior del territorio nacional en la mayoría de los países del continente. La falta de equidad que esto significa, los diversos problemas que enfrenta la población urbana y rural, así como también los desequilibrios regionales originados y el deterioro ambiental, colocan al tema del desarrollo regional sostenible en el primer plano de discusión.

Sin embargo, para algunos economistas ortodoxos la relación entre la pobreza rural y el deterioro de los recursos naturales renovables es tan consecuente como la que existe entre la inflación y el desempleo. Para muchos especialistas en desarrollo económico esta claro que los tres factores más importantes que vinculan aquellas dos variables son: el rápido crecimiento demográfico; la consolidación de la agricultura comercial en las tierras más fértiles, con lo cual se acelera el desplazamiento de los pequeños productores hacia zonas ecológicas frágiles, y los sesgos en la distribución del acceso a la propiedad y uso de la tierra.

Consciente de este contexto, el IICA ha afinado su marco conceptual de desarrollo económico, en general, y el de desarrollo rural, en particular, durante los últimos dos años. En esta renovada perspectiva institucional se plantea el desarrollo rural como un proceso que tiene como objetivos finales el incremento de la competitividad, el perfeccionamiento del manejo de los recursos naturales renovables y la equidad social y política. Estos tres elementos implican un reconocimiento explícito de su inevitable contenido político. Por ello, se establece que la aplicación de un modelo de modernización incluyente, con un alto contenido social, requiere la superación de las deficiencias y brechas de la estructura del sistema social, económico y político.

Lo anterior demanda el establecimiento de un diálogo múltiple y amplio, que facilite la articulación de los diversos sectores y actores sociales, comprometidos con el cambio de estructuras y el mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de la población. Dicho diálogo debe encauzarse hacia la formación de un nuevo andamiaje institucional del Estado, así como

también de nuevas expresiones organizativas de la sociedad civil, que sean capaces de superar la crisis institucional por la cual atraviesan los países de la Región y, al mismo tiempo, puedan dar respuestas apropiadas y confiables a los procesos de participación y concertación ciudadana.

El principio que orienta el enfoque metodológico de la propuesta de desarrollo incluyente es la integración de los elementos sociales, políticos, económicos y ecológicos como condición *sine qua non* para encauzar el proceso y el crecimiento de las sociedades modernas.

El análisis que sigue presenta una primera aproximación sobre la necesidad de crear o consolidar sistemas institucionales y de organización social con una visión creativa, que permitan por un lado potenciar la participación de todos los grupos de la sociedad civil y, por otro, asegurar la ejecución exitosa de los programas nacionales de desarrollo microrregional, con una perspectiva de manejo de los recursos naturales renovables de largo plazo.

Con tal propósito, la discusión temática se maneja siempre con tres hilos subyacentes de argumentación: el primero se relaciona con el desarrollo rural sostenible (DRS) como un proceso de cambio y, como tal, necesariamente dinámico en el tiempo y el espacio; el segundo se aproxima al análisis desde la perspectiva institucional y de organización social, y considera fundamental el papel que desempeña la formación de los recursos humanos; el tercero se vincula con la participación de la sociedad organizada en el proceso de desarrollo regional.

Conscientes de que no existen fórmulas simples para orientar el diseño de instituciones en general, y menos aun de aquellas que deben responsabilizarse por nuevos procesos de desarrollo espacial a nivel de microrregiones, se presenta un conjunto de dudas y se aventuran algunas respuestas; se reconoce que cada sistema institucional esta condicionado por variables exógenas y endógenas, que obligan a concebir cada organización de acuerdo con las características del contexto político, social y económico en el cual se inserta.

Para ordenar la discusión, este documento se ha organizado en cuatro partes: en la primera se exponen los principales elementos conceptuales del desarrollo microrregional; la siguiente discute las bases para entender las organizaciones sociales y organizaciones base; la tercera parte plantea, sucintamente, algunas de las características del sistema institucional para el desarrollo microrregional. Finalmente, se presentan los elementos principales de una estrategia para el desarrollo microrregional sostenible.

Se agradece, de la manera mas sincera, a aquellos autores, instituciones nacionales e internacionales y las casas editoriales que aceptaron cortésmente que se hiciera uso de material por ellos publicado para estructurar este documento y aumentar su difusión entre los lectores de habla hispana.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE MICRORREGIONAL

S. Sepúlveda

I. Antecedentes.

Los estudios realizados por diversos organismos especializados (Jordan et al. 1989) hacia finales de la década de los ochenta, coinciden en señalar que las dos principales causas de la marginalización de determinadas regiones y la agudización de la pobreza rural en la mayoría de los países latinoamericanos son, en primer término, el tipo de patrón de desarrollo económico adoptado y, en segundo lugar, la fragilidad e inequidad de las estructuras institucionales, económicas y productivas sobre las cuales aquel fue elaborado.

En ese planteo, se reconoce que la pobreza ha sido una externalidad social negativa, producto de un proceso de desarrollo económico desequilibrado, el cual exacerbó los sesgos existentes en cuanto al limitado acceso a activos, las distorsiones en la participación de los “mercados”, el uso de la tecnología intensiva en capital, la insuficiente generación de nuevas fuentes de empleo en el sector formal capaces de satisfacer la creciente oferta de mano de obra y la creación de oposiciones para generar nuevas habilidades y destrezas o mejorar las existentes, en función de las demandas entre otras razones.

En ese contexto, la hipótesis de fondo es: “el costo económico, social y político de no diseñar y ejecutar una B estrategia de desarrollo regional, eminentemente de largo plazo, orientada a resolver las causas de la pobreza, es mayor que el requerimiento de recursos para resolver el problema.” (Sepúlveda y Pérez, 1993).

Por otro lado, y desde una perspectiva político-económica y ambiental, el fundamento de la estabilidad social de un país pasa por la eliminación de la pobreza, bajas tasas de desempleo y un nivel mínimo de seguridad laboral, procesos amplios de participación política y preparación de los recursos humanos para enfrentar el desafío de una sociedad moderna. La base de recursos naturales, se convierte, en esta perspectiva, en elemento fundamental del desarrollo regional sostenible.

INEQUIDAD RURAL Y DETERIORO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Una de las principales causas del manejo intensivo y depredador de los recursos naturales renovables es la distribución espacial desequilibrada de la actividad económica, el control inequitativo de los recursos naturales y otros activos, y la concentración de la población en ecosistemas frágiles. Este último fenómeno ha provocado un proceso de presión demográfica desmesurada en determinadas regiones, tales como el trópico húmedo y ciertas partes del trópico húmedo seco.

Las familias rurales pobres frecuentemente poseen unidades productivas de tamaño reducido en agroecosistemas frágiles, cuyos suelos son pobres en nutrientes y con pendientes elevadas, carentes de cobertura boscosa y con dificultades de acceso a fuentes de agua. Esta situación las condiciona a realizar prácticas productivas que demandan un manejo intensivo de dichos recursos

naturales, lo cual induce a procesos de degradación del suelo, manejo insuficiente del agua y uso extractivo de la limitada cobertura boscosa. (Leonard et al. 1989) (Ver Cuadro 1).

LA EXPERIENCIA CON EL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

La mayoría de evaluaciones de los programas y proyectos de desarrollo rural en el continente comparten la percepción de que la inadecuación del marco institucional y su compleja estructura organizativa fueron dos de los factores responsables por los magros resultados alcanzados durante casi tres décadas de actividades.

Por lo menos uno de los cinco principales factores limitantes mencionados con mayor frecuencia es de origen exógeno, corresponde a la complejidad del proceso de gestión y supervisión por parte de las instancias financieras internacionales, lo cual introdujo elementos de ineficiencia administrativa en la articulación entre éstos y la instancia ejecutora nacional. Los otros cuatro factores limitantes son típicamente endógenos al sistema institucional nacional y están referidos, en primer término, al excesivo número de instituciones que participan y el reducido nivel de coordinación entre sí, en segundo lugar, se menciona la insuficiente preparación del personal técnico responsable de la ejecución de los programas, así como también de los propios beneficiarios.

A pesar de las numerosas acciones que han ejecutado los países de la Región para aliviar la pobreza, han resultado insuficientes para desacelerar de manera significativa el crecimiento de la marginalidad social y espacial. En el contexto global, se puede afirmar que los países de Región han asignado, en los últimos cinco años, volúmenes decrecientes de recursos públicos para fines sociales. Los factores responsables por la disminución de recursos disponibles para los programas sociales han sido la crisis, los requerimientos de ajuste, el gasto militar y el servicio de deuda externa. No obstante, se ha intentado paliar los problemas de la pobreza por medio de mecanismos compensatorios, tales como los fondos de inversión social diseñados para un horizonte temporal transitorio que alivie los efectos negativos del ajuste, en especial a los grupos más pobres.

La evidencia de este panorama, resultado de un patrón de desarrollo ineficiente y hoy fuertemente cuestionado, plantea la necesidad de construir un nuevo modelo administrativo, basado en la descentralización de las funciones que tradicionalmente ha asumido el Estado.

Desde esa perspectiva, una de las tendencias en todos los países de ALC está vinculada a los procesos de modernización y descentralización del aparato estatal, cuyos objetivos principales son el incremento de la eficiencia, la descentralización del proceso de toma de decisiones y la asignación de recursos hacia los gobiernos municipales. Los argumentos que alimentan este proceso son la reducción del gasto público, la redistribución de responsabilidades y funciones hacia la “periferia administrativa,” la promoción del proceso de participación popular y el fortalecimiento de las organizaciones de base.

Respuesta de la sociedad civil ante la crisis

La sociedad civil, por su parte, ha reaccionado fortaleciendo tanto sus organizaciones de base como de intermediación, para generar sus propias respuestas. Tal es el caso de las ONG dedicadas al trabajo social y de apoyo a actividades productivas de la población rural.

Asimismo, se ha incrementado de manera significativa la participación comunitaria en la ejecución de soluciones alternativas a sus diversos problemas, complementando y/o sustituyendo las actividades del aparato público que atendían este sector.

Las principales causas que han acelerado la marginalización de ciertas regiones y el empobrecimiento de su población rural son:

- a. Tasas de crecimiento económico insuficientes para promover un incremento sustantivo de fuentes de trabajo.
- b. Altas tasas de reproducción humana.
- c. Sesgo en las oportunidades de acceso a activos.
- d. Acceso limitado a los servicios sociales.
- e. Sesgo en las opciones de acceso al desarrollo de habilidades y destrezas.
- f. Limitaciones en la participación de las mayorías en el poder político.
- g. Incremento en las tasas anuales de deterioro de la calidad del agua.
- h. Sistemas institucionales ineficientes e inapropiados para responder al desafío gigantesco que implica llevar a la práctica un modelo de desarrollo económico equitativo y sostenible.

Si los países de ALC no hacen cambios sustantivos para superar estas causas, a inicios del nuevo milenio la población pobre en áreas marginadas superará ampliamente al resto de la población. Sin lugar a dudas, este desequilibrio podría exacerbar conflictos sociales y llevarlos a límites aún desconocidos en la Región, y acelerar el proceso de deterioro de los recursos naturales renovables. Esta conjugación de factores críticos (pobreza creciente, incrementos de la población y destrucción de los recursos naturales renovables) podría situar a los países en un plano de descomposición de difícil manejo.

Desde esta perspectiva, el desequilibrio social puede agudizarse si el sistema económico nacional no implementa una estrategia para transformar sus relaciones e incorporar la mayor parte de su población a los beneficios del proceso de desarrollo.

Elementos conceptuales para una estrategia de desarrollo regional sostenible

Unidad de análisis

La discusión de una estrategia de desarrollo regional sostenible (DRS) parte de considerar la sociedad regional como aquella instancia compuesta por un conjunto de grupos sociales, cada uno de los cuales se articula de manera específica en tres estructuras básicas: la socio-política, la socioeconómica y la físico-espacial (Uribe 1985).

En este sentido, se plantea la sociedad regional como la unidad básica de análisis y como estructura socio-política, en la cual los distintos grupos, al buscar sus propios objetivos y utilizar su poder relativo, tienen un espacio importante en el proceso de toma de decisiones para orientar actividades de desarrollo económico y social; determinan, de paso, cómo se distribuyen los

beneficios. Se trata de una estructura que está típicamente conformada por relaciones de poder regional y, en algunos casos, vinculada con el poder extrarregional y/o central.

El enfoque metodológico del DRS plantea la sociedad regional con una dimensión socioeconómica-ambiental. Es decir, una estructura que tiene una organización productiva por medio de la cual se establecen los mecanismos de acceso a los recursos para la producción, el consumo y los servicios sociales.

Este enfoque establece la sociedad regional como una organización espacial desde una doble perspectiva. En primer término, en cuanto a la trama formada por los diversos grupos ubicados en asentamientos sobre determinado territorio regional; por otro lado, en relación con el acceso a la propiedad y al manejo de la base de recursos naturales renovables. Esta estructura espacial es de importancia decisiva, porque surge de las características sociales, políticas, económicas y ambientales y, además, establece un escenario de oportunidades y restricciones que condiciona las alternativas de los diversos actores sociales.

Desde otro ángulo, los elementos conceptuales para analizar y diseñar alternativas de desarrollo espacial hacen imprescindible reconocer dos características centrales de esta estructura regional, así como también el grado de apertura hacia otras regiones y su interdependencia institucional, política y financiera con otros entes territoriales. Estas características son: i) un alto grado de apertura, que confiere a la sociedad regional el rasgo de dependencia de instancias exógenas en los procesos de toma de decisiones y acciones administrativas (esta subordinación generalmente condiciona y modifica el propio proceso de desarrollo regional, el cual pierde grados de libertad en su accionar); ii) la calidad sistemática de las estructuras (socio-política, socio-económica y físico-espacial), cuyo grado de interdependencia las condiciona mutuamente, de tal manera que al tratar de modificar alguna se afectan necesariamente las otras dos.

Estas tres estructuras básicas interjuegan con los sistemas funcionales de prestación de servicios o bienes para satisfacer las necesidades reproductivas y productivas de la población esto es, educación, salud, vivienda, crédito y comercialización, entre otras. Así, cada uno de dichos sistemas inserta algunos elementos específicos en las estructuras (Cuadro 2). Por ejemplo, el sistema educativo atraviesa la estructura de poder, en cuanto ésta decide sus objetivos, contenidos, metodologías y metas; participa de la estructura económica en la medida en que cualquier actividad requiere recursos financieros y, por último, cruza también la estructura físico-espacial en cuanto elemento definitorio de la forma y características de la utilización del escenario espacial, por medio de la asignación territorial de actividades económicas y la localización de sus centros de acción.

Elementos centrales de una estrategia de DRS

A continuación se presentan los elementos centrales de una estrategia de desarrollo regional sostenible, cuyo objetivo principal es la inserción equitativa de una región en la economía nacional. El DRS es un componente del modelo nacional de desarrollo que, a su vez, es dinámico, multidimensional e intersectorial; sus vértices de apoyo son la equidad, la sostenibilidad y la competitividad.

Es decir, la estrategia de DRS se expresa, en otras palabras, en la audaz propuesta de Al Gore para enfrentar la crisis ecológica global. Dicho autor manifiesta: “el plan debería tener como un objetivo general integrador, el establecimiento, especialmente en los países en desarrollo, de condiciones sociales y políticas que conduzcan a sociedades estables y sostenibles; esto es, justicia social, una distribución equitativa de la propiedad de la tierra, respeto a los derechos

humanos, niveles nutricionales adecuados , servicios básicos de salud y vivienda, altas tasas de alfabetismo, y mayor libertad política, participación popular, y responsabilidad (accountability)” (Gore 1992).

Entre organismos internacionales tales como el PNUD, la FAO, la CEPAL y el IICA, existe consenso en el sentido de que en aquellos países con una proporción mayor al cincuenta por ciento de su población en estado de pobreza, es necesario realizar ajustes drástico en todos los componentes del modelo de desarrollo, con el fin de que la equidad se transforme en uno de sus objetivos a corto , mediano y largo plazo, para “proveer a todos los seres humanos la oportunidad de una vida plena” (Streeten 1981).

Por ello los conceptos y mecanismos que se proponen para el desarrollo regional y combate a la pobreza pertenecen tanto al ámbito económico (PNUD 1992), como a aquellos relacionados con:

- a. La participación política y el perfeccionamiento de la democracia.
- b. El afinamiento de los “mercados” para asegurar el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo.
- c. El incremento de las posibilidades para obtener nuevas destrezas y habilidades.
- d. La armonización de los instrumentos de desarrollo para asegurar el manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

Estos cuatro elementos involucran cuestiones relacionadas con una propuesta de modernización incluyente (Chiriboga et al 1991), la cual requiere adoptar medidas que aseguren una redistribución de oportunidades, con el propósito de que la mayoría alcance un nivel de ingreso que viabilice la satisfacción de sus necesidades mínimas.

Por otra parte, desde una perspectiva de equilibrio espacial (entre regiones) del desarrollo sostenible al interior de los países, la propuesta plantea como principio la necesidad de realiza un esfuerzo que integre y potencie la utilización de los recurso naturales renovables y las estructuras sociales y políticas organizadas, para consolidar la presencia de fuerzas endógenas que estimulen un proceso de desarrollo regional sostenido, fundamentado en su propia base . Este tipo de desarrollo debe orientarse, principalmente, a la satisfacción equitativa de las necesidades básicas de todos los estratos de la población en regiones marginadas y , en segundo término , debe apuntar hacia objetivos de desarrollo de largo plazo. Esto exige que una porción significativa del capital generado al interior de cada región se reinvierta en ella misma, propugnando su diversificación productiva.

En tal sentido, esta estrategia requiere replantear el modus operandi en la utilización de los recursos económicos, sociales, políticos y ecológicos disponibles en cada región. En la práctica, su implementación demanda:

1. Potenciar los recursos naturales y humanos de cada región. Este requisito implica diseñar y poner en ejecución mecanismos e instrumentos de trabajo que faciliten el acceso equitativo a la propiedad y/o al uso de los recursos naturales renovables, p.ej. la tierra, el agua y el bosque . Una política específica que viabilice nuevas fuentes de producción y empleo incrementará de manera significativa, las posibilidades de aumentar los niveles de vida de los estratos más pobres en cada región; ello tendrá un efecto multiplicador por medio de un incremento significativo de la demanda efectiva, con aumento en la demanda agregada por

bienes y servicios y servirá como elemento de la estructura productiva de la economía regional.

2. Equiparar la oferta regional con la demanda endógena. Este requerimiento implica realizar un esfuerzo especial para promover /orientar la oferta regional de productos, bienes y servicios. Esto presupone dar cierta prioridad a la asignación de los recursos regionales para la satisfacción de sus “necesidades básicas”.
3. Articular las funciones locales y regionales. Se requiere una integración orgánica de las instancias de decisión a nivel nacional, regional y local., con el objeto de realizar un uso coherente de los recursos regionales, jerarquizar prioridades de inversión con recursos extra regionales y asegurar recursos de fuente internacionales. Con esta finalidad, es necesario crear o consolidar instancias institucionales con mecanismos específicos que promuevan y aseguren un proceso de amplia participación de la sociedad civil.
4. Difundir tecnologías apropiadas a las peculiaridades ecológicas, económicas y culturales de cada región. Esto tiene por objetivo optimizar el uso de los recursos más abundantes en cada región; en caso extremo, esta preferencia podría redundar en inversiones y/o tecnología de uso intensivo de mano de obra o, en el peor de los casos, en una combinación de factores que refleje su escasez relativa. La tecnología promovida debe adecuarse definitivamente a la capacidad de aprendizaje de la población, así como también a sus patrones culturales. Preferiblemente, la “selección “ de las opciones tecnológicas y, en general de alternativas de inversión, deben incorporarse como actividades del proceso de participación.
5. Restablecer el equilibrio demográfico y ambiental. La implementación de acciones de desarrollo regional sostenible implica la incorporación explícita de la visión de largo plazo ,en cuyo caso es necesario analizar la sostenibilidad de todas las inversiones propuestas. Es decir, deben identificarse tanto las externalidades ambientales negativas como las medidas pertinentes para su control o eliminación. El diseño de los planes de desarrollo regional debe equilibrar su cartera de inversiones; se complementarán actividades productivas con otras de desarrollo, conservación y preservación de los recursos naturales renovables. Por otro lado, es imprescindible promover una estrategia de planificación demográfica.
6. Fortalecer la infraestructura de apoyo a la producción. Dinamizar el desarrollo en determinada región requiere una red vial que permita una intrarregional como interregional. En este enfoque es prioritario fortalecer los nexos entre los pequeños centros poblados, las áreas rurales y los centros urbanos de una misma región, con el propósito de complementar las conexiones entre centros urbanos interregionales.

Desarrollo regional sostenible

El DRS se asocia a cuestiones centrales del patrón de desarrollo , tales como el tipo de crecimiento económico y productivo, el cambio tecnológico apropiado, la repartición del poder político, la redistribución del ingreso, la equidad en el acceso a oportunidades para mejorar habilidades y destrezas y un manejo racional de los recursos naturales renovables. La propuesta tiene como fondo la reorganización espacial de la sociedad nacional. Lograr un desarrollo espacial y socialmente equilibrado es, sin lugar a dudas, uno de los principales desafíos que enfrentan los países del continente para las próximas décadas. Esta premisa incorpora de manera definitiva y explícita la dimensión de largo plazo al proceso de desarrollo económico.

La gradualidad, profundidad y cobertura que adopten las diversas propuestas nacionales de DRS, así como también el papel que desempeñan el sector público y el gobierno central, están condicionados por el contexto político, social e institucional existente en cada país.

La gradualidad, profundidad y cobertura que adopten las diversas propuestas nacionales de DRS así como también el papel que desempeñan el sector público y el gobierno central, están condicionados por el contexto político, social e institucional existente en cada país.

Los organismos especializados parecen haber alcanzado un consenso sobre el papel principal del Gobierno Central (GC) como normador y controlador de las desviaciones, tanto de las características de los mercados como del tipo de intercambios que en ellos se procesan; con tal propósito, se presta especial atención a los orígenes y causas de las “externalidades sociales negativas”, tal es como los procesos de concentración espacial de las actividades productivas y de la población. Es decir, corresponde al Estado desempeñar un papel importante en la descentralización y el DRS, con el fin de superar la inercia histórica de la centralización.

Desde la perspectiva territorial, dicha estrategia tiene como principio el mayor grado de autonomía de las regiones para diseñar soluciones propias, de tal manera que cabe a los propios actores sociales (trabajadores, dirigentes políticos, tecnócratas y empresarios) vincularse dinámicamente al proceso de planificación y desarrollo de sus regiones, e incorporar la equidad social entre objetivos principales.

En esa misma línea de argumentación, es necesario destacar el papel del gobierno central como promotor y facilitador de modificaciones en las ventajas comparativas regionales, con base en el uso sostenible de los factores de producción más abundantes, de tal manera que fortalezcan con su base productiva para que ésta se transforme en el principal propulsor del DRS, con objetivos sociales de corto y largo plazo.

Con base en experiencias en África y Estados Unidos, se ha planteado un enfoque de desarrollo regional sostenible fundamentado en cinco dimensiones básicas.

Sostenibilidad social. El proceso de desarrollo económico implica un proceso de distribución del ingreso y de los activos, así como también una mejoría significativa en los derechos de la mayoría de la población y una reducción drástica en la brecha del nivel de vida entre los grupos más pobres y el resto de la sociedad.

Sostenibilidad económica. Se viabiliza por medio de un flujo sostenido de recursos financieros privados y públicos, su asignación y manejo eficiente de los recursos y un contexto macroeconómico favorable.

Sostenibilidad ecológica. Requiere asegurar el uso racional de los recursos de diversos ecosistemas en el largo plazo, promoviendo tecnologías ecológicamente apropiadas y actividades agropecuarias y forestales con capacidad regenerativa.

Sostenibilidad geográfica. Esta característica implica el fortalecimiento de actividades productivas que aceleran procesos de desarrollo espacialmente equilibrados; se reduce, de ese modo, la concentración demográfica en áreas urbanas y/o de fragilidad ecológica.

Asimismo, se minimiza la ocupación indiscriminada del espacio territorial, orientado escrupulosamente los procesos de colonización.

Esto demanda nuevos equilibrios de las actividad rural y urbana, con especial atención a actividades de conservación y preservación de los recursos naturales.

Sostenibilidad cultural. Quizás ésta sea una de las características más difíciles de alcanzar, ya que implica un proceso basado en sólidas raíces endógenas; propician un proceso de cambio en el contexto de la continuidad cultural (de aquí la multiplicidad de senderos de modernización hacia la modernidad). Tal como argumenta Alain Touraine, existe la necesidad de traducir normativamente el concepto del desarrollo sostenible en instrumentos “pluralizante”.

Por su parte, se ha llegado a conclusiones similares en investigaciones realizadas en el norte de la India. El concepto de desarrollo sostenible incluye: i) el incremento del bienestar económico sin poner en peligro el bienestar futuro; ii) manejo apropiado de los recursos naturales renovables; iii) uso de los recursos, asegurando la equidad social; y iv) uso de los recursos con mantenimiento de su diversidad cultural y biológica.

Recursos Naturales

Los recursos naturales y culturales constituyen la base de cualquier estrategia de desarrollo e inciden en la gama de posibilidades para su organización y aplicación.

La visión incompleta que deriva de esta concepción ha colaborado en la explotación irracional de dichos recursos, con la consecuente destrucción de la base de recursos que, como se ha mencionado, apoyan no sólo las actividades económicas regionales sino a la vida misma en la biosfera.

En este contexto, la propuesta de DRS plantea un enfoque sobre el manejo de los recursos naturales en las regiones que contempla, como requisitos para su implementación, el diagnóstico de la base de recursos regionales, que incluye la identificación de las fortalezas y los posibles desequilibrios en el manejo del medio. En síntesis, se propone la elaboración de estrategias que aseguren un manejo integral y sostenible de la base de recursos a nivel regional y nacional.

Relaciones gobierno-región-localidad

El DRS requiere proceso de modernización con descentralización del Estado, que está ocurriendo en la mayoría de los países de la Región; eso implica alcanzar un equilibrio político y espacial, incorporando efectivamente en los procesos de toma de decisiones a los gobiernos locales, con acceso equitativo a los beneficios del desarrollo económico. Esto, a la vez, permitirá resolver las restricciones que surjan de los desequilibrios en las relaciones socio-productivas en las diversas regiones (Zorro 1984).

Este enfoque del desarrollo implica, asimismo, una dimensión dinámica, que debe reflejarse en cambio significativos en las cuotas de poder político de los diversos grupos sociales. E en efecto, se plantea un nuevo orden en el cual los menos favorecidos se transformen también en “actores participantes” del proceso de desarrollo de la sociedad.

Lo expuesto exige replantear también la interacción entre el gobierno central, provincial y/o el local o, dicho de manera general, entre el “Estado central” y la “región”. Esta interrelación es un elemento central de la propuesta, pues estas instancias comparten responsabilidades específicas

que implican la formulación de mecanismos concretos de articulación susceptibles de viabilizar el diseño y la ejecución eficiente y eficaz de políticas, programas y proyectos.

El Estado condiciona el crecimiento económico de las regiones mediante dos instrumentos: a) el proceso de distribución de los recursos públicos vía gasto corriente, y las inversiones en infraestructura social y productiva, entre otras; b) la política macroeconómica y la sectorial, cuyos impactos directos o indirectos afectan de manera diferenciada a cada región. Es decir, el conjunto de políticas económicas nos es neutral desde la perspectiva espacial, ante la cual el Estado adopta medidas de carácter correctivo, con el propósito de paliar las externalidades negativas regionales. Cuando estos efectos negativos no son claramente identificables, requieren un mecanismo de negociación entre el Estado como aparato público y la región como “actor social”, con el objeto de alcanzar un desarrollo regional equilibrado.

Es particularmente importante, en este último caso, destacar que la asignación de recursos financieros a una región es una condición necesaria pero no suficiente para incentivar su desarrollo. Para que éste se consolide como proceso de largo plazo, es absolutamente necesaria la existencia de una “sociedad regional”, que cuente con instituciones, una clase política organizada, organizaciones sociales de base en plena participación política y una clase empresarial, capaces de concertar un proyecto social coherente y dinámico.

Las experiencias en desarrollo rural confirman que uno de los mayores problemas enfrentados por las regiones marginadas es la incapacidad de la población de participar en la solución de sus propios problemas por medio de las instituciones tradicionales. Esta constatación confirma la complejidad del tema, ya que no existe sólo un problema en el proceso de adaptación institucional, sino que hay tantos problemas como instituciones y, al mismo tiempo, se pueden dar tantas combinaciones institucionales como programas de desarrollo rural.

El problema central puede consistir en que los procesos de construcción de instituciones han incluido históricamente a los “actores sociales”, más pobres quienes, al estar ubicados fuera de ellos, o participar sólo como “receptores” o “usuarios” de dichas instituciones, no ven considerados sus intereses y perspectivas en ellas; de ese modo, ocurre una escisión entre ámbitos y grupos sociales que deberían estar integrados en todo el proceso.

II Organizaciones Sociales

Tanto las organizaciones sociales de base (OSB), como las organizaciones no gubernamentales (ONG) de intermediación y apoyo técnico, han desempeñado históricamente un papel preponderante en el desarrollo del sector agropecuario en los países del continente. Es más, muchos de los beneficios a los cuales hoy tienen acceso a los diversos grupos sociales del sector son producto de las luchas que las primeras han dado con asistencia de las segundas.

Por tal motivo, se estima fundamental su participación, teniendo en cuenta su importancia y el papel central que pueden desempeñar, como complemento de las actividades del sector público. La experiencia en países latinoamericanos demuestra que algunas de estas instancias han tenido una capacidad especial para modificar patrones de conducta individualista y conducidos hacia patrones de cooperación y acción organizada, como es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y México, entre otros.

Entre principales elementos abordados en este Capítulo se encuentran : i) el entorno en el cual funcionan,; ii) sus objetivos; iii) la estructura organizativa y funcional; iv) los mecanismos

operativos ; v) los instrumentos de articulación con otros “actores institucionales “ ; vi) los posibles factores que moldean su capacidad de respuesta.

Características del entorno y su efecto en las organizaciones sociales

La capacidad de respuesta de las organizaciones sociales está determinada por dos elementos fundamentales: su propia función/estructura y el entorno en el cual desempeña sus actividades, el cual condiciona su comportamiento. En sentido amplio, el entorno está referido a aquellos elementos exógenos a la organización que pueden, de una u otra forma, alterar su capacidad de respuesta y, con ello, la conducta de sus miembros. Así, por ejemplo, el contexto político, la estructura del Estado, las características del sistema institucional mayor, las peculiaridades de la clientela, la política económica, forman parte o definen, grosso modo, lo que se conoce como entorno (Minzberg 1979).

Resulta decisivo destacar que existen tres peculiaridades del “entorno “ que es importante tener en cuenta durante el proceso de diseño y/o fortalecimiento de las organizaciones sociales: la estabilidad, la complejidad y la diversidad.

Estabilidad. El entorno de una organización puede variar de estable a impredeciblemente dinámico y permanentemente cambiante, como resultado del impacto de un conjunto de factores tales como el grado de estabilidad política, cambios impredecibles de la economía, modificaciones drásticas de las necesidades de su población objetivo, rápido cambio tecnológico e, inclusive, desastres naturales. En síntesis, el grado de inestabilidad del entorno se genera a partir de su propia dinámica, pero en especial tiene como origen la impredecibilidad de determinados acontecimientos. Un entorno dinámico, en el sentido aquí referido, implica automáticamente una alta probabilidad de que la organización funciones sin parámetros y con variables de trabajo imposibles de ser establecidas para un periodo muy corto.

Complejidad. El entorno de una organización puede variar desde muy simple a extremadamente compleja. Considérese el caso de una organización cuya función exclusiva es brindar entrenamiento a técnicos sobre determinado aspecto del manejo de una alternativa tecnológica y el de otra cuya función es el desarrollo rural. En ambos casos es posible visualizar escenarios con grados de complejidad muy diversos desde la perspectiva institucional, financiera, política y de la propia clientela.

El grado de complejidad del entorno afecta la estructura de la organización por la dificultad de definir claramente las funciones que le competen. En otras palabras, la complejidad del contexto requiere que la organización maneje un número de variables e información que puede saturar su capacidad de gestión y dificultar la ejecución de sus actividades. Por el contrario, es más fácil para la organización acotar sus objetivos, definir sus funciones, diseñar sus planes de trabajo y preparar su cuerpo de profesionales cuando se inserta en un universo de información clara y manejable.

Diversidad. Esta característica está estrechamente relacionada con las anteriores y hace referencia directa a las condiciones impuestas por el grado de heterogeneidad de la clientela demandante de los servicios ofrecidos por la organización.

Con base en ese planteamiento, la demanda diversificada por servicios de los beneficiarios de un programa de desarrollo rural, con requerimientos de crédito, asistencia técnica, capacitación,

comercialización, entre otros, se contraponen a una demanda acotada y limitada, de un grupo reducido de productores, de alternativas tecnológicas para un cultivo determinado.

En resumen, puede establecerse que la diversidad de la demanda de servicios determina los objetivos, el tipo de funciones y la complejidad de la estructura de la organización.

Finalmente, la preocupación por efecto del entorno en las organizaciones se relaciona con el grado de flexibilidad y habilidad de adaptación que éstas poseen para adecuarse a la dinámica de las demandas por sus servicios; éste es el potencial de la organización para comprender, predecir, negociar y enfrentar con éxito los cambios en el entorno.

Las experiencias en desarrollo rural de las últimas dos décadas han permitido determinar algunos elementos clave al condicionar el grado de éxito que los programas y proyectos ejecutados han tenido en sus esfuerzos por promover el fortalecimiento de las OSB y de las ONG.

A continuación se discuten sucintamente aquellos factores considerados conflictivos y con frecuencia mencionados como problemáticos para la ejecución exitosa de proyectos de desarrollo rural con participación de las bases

Espacios de construcción organizativa

La generación de “espacios de construcción organizativa” es uno de los elementos que debe ser entendido y utilizado para facilitar la promoción y consolidación de organizaciones de base. En este caso, se hace referencia a las posibilidades reales que se crean para que los habitantes rurales puedan fortalecer efectivamente sus potencialidades, incrementar su cohesión como grupo social, mejorar sus habilidades y destrezas y perfeccionar sus tendencias de trabajo grupal.

Para que el proceso de maduración de la organización pueda consolidarse (asegurar la transición desde un simple grupo de trabajo hacia una organización productiva), es necesario que todos sus miembros cuenten con espacios naturales de participación y construcción organizativa. En tal sentido, es imprescindible que tanto los “agentes externos” como los propios dirigentes de las organizaciones, realicen esfuerzos especiales para que dichos espacios estén permanentemente presente y cada actividad del proyecto se transforme en un espacio de participación.

Por otro lado, la experiencia en proyectos de desarrollo rural pone de manifiesto el conflicto que surge de la exclusividad de sus beneficiarios. Este problema parece ser formar parte inherente de cualquier actividad de éste género, lo cual ha promovido la formación de grupos con una dimensión excluyente indeseable.

En efecto, muchas veces los beneficiarios de determinados proyectos son considerados como representativos de determinado grupo social, o étnico; sin embargo, lo que sucede en la práctica es que apenas constituyen un subgrupo de una “sociedad” espacialmente heterogénea, que ha sido “seleccionado

“ con base en un conjunto de criterios “singulares”, tales como la tenencia de la tierra, crédito u otros.

Este tipo de “selección” arbitraria se refleja de manera directa en el grado de dificultad que exista para promover la organización de un conjunto de personas que tengan limitado intereses comunes.

Lo que se desea resaltar con este argumento es que la facilidad para promover la organización depende principalmente de la homogeneidad de sus miembros, los intereses comunes y el grado de motivación que éstos compartan. La heterogeneidad induce en la práctica a la formación de grupos menos participativos y menos democráticos. Tal caso se produce cuando dos o tres miembros están mucho mejor calificados que el resto de sus compañeros.

En síntesis, el grado de éxito de una organización parece ser mayor cuando la composición del grupo es relativamente homogénea, el número de miembros es reducido y éstos comparten varios intereses comunes.

Organizaciones sociales de base

Para entender las organizaciones sociales es necesario identificar sus dos dimensiones centrales: capacidad interna para ejecutar sus funciones y resolver sus conflictos y capacidad externa.

La capacidad interna de una organización está referida a aquellos elementos del manejo colectivo de los recursos y la habilidad con que cuenta la organización para optimizarlos frente a las funciones que le son naturales. La capacidad externa está referida a aquellos aspectos relacionados con las habilidades de vinculación, negociación y ejecución de servicio con instituciones gubernamentales y otras instancias privadas que detectan diversos tipos de poder.

La capacidad interna de una organización tiene que ver con actividades que aseguran su gestión exitosa desde la perspectiva de su propio manejo, tales como la planificación y definición de sus objetivos de corto, mediano y largo plazo; el diseño de programas de trabajo; la captación y manejo de recursos financieros de fuente nacional o internacional; la resolución de conflictos técnicos y/o administrativos; la administración y el manejo de información para el seguimiento, evaluación y gestión de la organización; el manejo de presiones externas, etc.

La capacidad externa está vinculada con la habilidad de la organización para relacionarse con el contexto en que opera, las instancias de gobierno y otras organizaciones, manejar los procesos de posicionamiento y negociación, capturar las demandas de su población objetivo y dirigir las relaciones externas de poder-acción.

Tipología de las organizaciones de intermediación técnica y organizacional

Una revisión pormenorizada de las principales actividades realizadas por las ONG de intermediación técnica y organizativa en ALC, permite emitir un juicio tipológico. Se utilizaron dos variables para “agrupar” las ONG: en primer término, se tuvo en cuenta si ésta se había vinculado directamente en la ejecución de proyectos comunitarios o si, en su defecto, había ejercido meramente actividades de “asistencia técnica” y, en segunda instancia, el tipo de las actividades realizadas.

Ejecución de proyectos de base

- . Actividades productivas
- . Actividades sociales
- . Acciones de organización y administración para cualquiera de las dos anteriores

Fortalecimiento de las organizaciones de base

- . Cooperación técnica
- . Capacitación de capacitadores
- . Diseño de proyectos
- . Investigación aplicada
- . Publicaciones
- . Instrumentos para la comunicación

El Estado y el fortalecimiento de las organizaciones sociales

El Estado desempeña un papel determinante en la promoción de las organizaciones sociales, pues, con su aparato normativo y jurídico puede modificar el entorno y transformarlo en un escenario “amigable” para dichas organizaciones (UNESCO 1990). Existen numerosas áreas de acción gubernamental que pueden ser reformadas para remover el “entorno “ y facilitar la promoción de las organizaciones sociales. A continuación se citan los principales:

En el área política. En primer término, en el área de participación política es decisivo llevar a cabo una acción gubernamental decidida para viabilizar la transición de las estructuras discriminatorias hacia otras que aseguren la participación organizada de la sociedad rural en el proceso de desarrollo regional sostenible. Esos cambios deben ir acompañados con procesos de desconcentración y descentralización del poder, con el fin de fortalecer las organizaciones de base.

En el área jurídica. Es necesario realizar transformaciones serias en el aparato jurídico, con el fin de generar un conjunto de normas claras y flexibles que faciliten la formación y el fortalecimiento de las organizaciones de base, de acuerdo con las necesidades propias de su clientela.

En lo concerniente al sistema institucional. Las instituciones gubernamentales involucradas en los procesos de DRS deben contar con un marco normativo transparente y bien definido, con el propósito de promover el mayor grado posible de generación espontánea de diversos tipos y formas de organización social; deben minimizarse los sesgos hacia determinadas formas que supongan la consecuente exclusión de otras.

Con respecto a la política económica y mecanismos de control del mercado, es fundamental que el Estado asegure la transparencia del mercado, controlando las distorsiones ineficientes en él, como sucede el caso de formas monopólicas o “carteles “ entre pocos vendedores de insumos agropecuarios y bienes de consumo o de monopsonios en la compra de sus productos. Esto tiene por objeto consolidar estructuras de mercados que viabilicen financieramente a las organizaciones.

Por otro lado, el sector público también puede ejecutar un conjunto de acciones que fortalezcan internamente a las organizaciones. En tal sentido, deben diseñarse metodologías, mecanismos e instrumentos de trabajo que promuevan la formación de organizaciones a partir de los intereses reales de los propios asociados. Esto generará una base sólida con objetivos y membresía homogénea, contribuyendo a la formación de una organización dinámica, estable y democrática.

El funcionamiento democrático de la organización contribuirá también a un debate abierto y transparente de sus objetivos, funciones y actividades y, en general, a la participación en procesos de toma de decisiones.

Uno de los mayores aportes con los que el sector público puede contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sociales se refiere al proceso de entrenamiento de sus integrantes.

III. Sistema institucional

Algunos elementos conceptuales

Desde una perspectiva conceptual, la sostenibilidad atraviesa, desde diversos ángulos, todas y cada una de las principales disciplinas académicas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural. Así, los científicos naturales y los agrónomos tienden a focalizar el problema de la sostenibilidad en términos del impacto de las prácticas productivas sobre los recursos naturales renovables en el largo plazo.

Esta visión del problema los lleva a preocuparse fundamentalmente en las prácticas de producción y tecnologías que puedan asegurar un manejo razonable de los recursos naturales, mientras se continúa produciendo cantidades crecientes de alimentos.

Por otro lado, los economistas tienen una preocupación menor con la dimensión ecológica de la sostenibilidad; centran su preocupación en la determinación de los trade offs entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, tienden a estar preocupados con las distorsiones del mercado, resultante de intervenciones de actores exógenos al sistema económico, que pueden reducir el crecimiento económico y el empleo.

En un escenario menor se encuentran los especialistas en administración cuya unidad de análisis es un proyecto o programa; su preocupación principal es la sostenibilidad de dicha unidad de trabajo desde la perspectiva del porcentaje de obras ejecutadas versus las metas y el gasto de los recursos.

En otras áreas tales como la salud y la educación, también se detecta un interés creciente por la sostenibilidad; en casi todos los casos la preocupación fundamental está relacionada con la administración de procesos.

No obstante las diferencias conceptuales y operativas entre estas diversas "visiones de la sostenibilidad", el hilo conductor entre el enfoque de los científicos naturales y ambientalistas, los economistas y los administradores, es la necesidad de contar con una base de organización social que sea capaz de enfrentar con éxito todas las facetas del desarrollo. En efecto, la dimensión institucional surge para resolver los problemas ambientales de la agricultura comercial y la tradicional, para asegurar la transparencia de los mercados, para generar tecnología apropiada, para capacitar a los productores rurales, los tecnócratas y los burócratas; en síntesis, virtualmente en todos los problemas del desarrollo sostenible tanto los recursos humanos como las instituciones desempeñan un papel fundamental.

Las instituciones sociales nacen como instrumentos para responder a las necesidades específicas de un grupo de personas; no obstante, éstas no siempre alcanzan sus objetivos. Este es el caso del sistema institucional responsable por el desarrollo de determinadas regiones, las cuales como resultado de la falta de habilidad institucional para alcanzar determinados logros, terminan marginadas del proceso económico. Desde la perspectiva de la inadecuación institucional, el paradigma del DRS es instrumental para promover un sistema institucional diferente que supere las deficiencias del sistema tradicional y consiga niveles altos

de respuesta a los programas de DRS está referido a los ajustes institucionales de las instancias tradicionales y/o a la promoción de nuevas instituciones sociales.

Nuestro referente de “institución” se vincula con la capacidad organizada de ciertas instancias para cumplir con una función social, económica o política al interior de una sociedad. En tal sentido, las instituciones se conciben como instrumentos para el desarrollo regional; desde una perspectiva más amplia, también deben facilitar, promover e inducir a los diversos actores sociales a participar y reaccionar a los procesos de cambio inherentes al desarrollo.

La propia dinámica del proceso de desarrollo exige, asimismo, que el sistema institucional, en su sentido más amplio, sea concebido y visualizado como una instancia cuyos componentes individuales resulten suficientemente flexibles para adaptarse en forma constante a los cambios exógenos al sistema, a la vez que tiene la capacidad crepitaba para transformarse en promotores del cambio.

En este sentido, las instituciones deben transformarse en elementos catalizadores del cambio y el desarrollo.

El desafío que tenemos en esta encrucijada es definir cómo, aprendiendo de las experiencias; podemos diseñar sistemas institucionales coherentes con los propósitos globales del desarrollo económico nacional y del desarrollo regional particular. Deben ser desarrolladas nuevas capacidades para reacondicionar un sistema institucional adecuado a los propósitos del DRS y que pueda funcionar con eficiencia y eficacia. Esto incluye estructura y funciones bien definidas, integrando, por un lado el nivel nacional con el regional y el local, al mismo tiempo que se integran algunas instituciones públicas con otras del sector privado. En cierto sentido, al consolidarse el proceso de descentralización institucional se fortalecen los lazos entre los diversos actores institucionales.

En resumen, las instituciones para el desarrollo regional sostenible deben ser concebidas como verdaderos instrumentos de cambio en cuanto a las actitudes y conducta de los diversos actores sociales.

A continuación se presentan algunos de los requerimientos mínimo para la existencia de un efectivo sistema institucional para el DRS.:

- a. Recursos humanos preparados para alcanzar los objetivos propuestos.
- b. Una estructura organizativa flexible y ágil, de tal manera que pueda responder adecuadamente a las demandas de los grupos sociales que debe atender.
- c. Mecanismos eficiente de vinculación con los otros componentes del sistema institucional, p. ej. los de nivel regional o nacional, de tal forma que esos niveles consigan funcionar con suficiente autonomía e independencia del nivel central y puedan servir de instancias negociadoras entre los diversos niveles.
- d. Suficientes recursos financieros e infraestructura física para alcanzar sus objetivos.

Recursos humanos preparados

Las demandas específicas del DRS incorporan requerimientos especiales en la formación de los cuadros de profesionales de las instituciones del sector público y del privado. De hecho, se

necesita complementar la formación profesional con habilidades y destrezas especiales para que los técnicos puedan enfrentar una realidad de por sí compleja, con problemas sociales, políticos, productivos, etc., y en la cual se desea enfatizar de manera particular su dimensión ecológica.

La preparación del personal técnico de dichas instituciones requiere la formulación de programas de capacitación específicamente diseñados, con el objeto de que puedan , en la práctica, responder a las demandas de los grupos sociales a los cuales deben atender.

Como se verá más adelante, la formación de recursos humanos es un camino de doble vía; por un lado , demanda actividades para que los técnicos internalicen conocimientos y metodologías que viabilicen su comprensión de la compleja realidad y aseguren su relación eficiente con las organizaciones de base ;por otro lado , los “clientes” deben tener un nivel mínimo de conocimientos y habilidades para participar efectivamente en su proceso de desarrollo.

Estructura y organización flexible

La estructura y organización de las instituciones deben poseer un alto grado de flexibilidad para adecuarse con facilidad a la diversidad del “contexto” en las cuales están insertas. En tal sentido, el objetivo central de esta característica es asegurar que su funcionamiento se adecue a los valores y creencias de las sociedades locales . En ningún momento esto implica laxitud de normas y reglamentos; por el contrario, la existencia de éstos está supeditada al funcionamiento social y económicamente eficiente de la institución.

Por otro lado, la flexibilidad de la organización permite también asegurar un grado de autonomía mayor a la institución a nivel local y microregional, autonomía que es necesaria para responder con prestancia a las demandas de su clientela. Esta flexibilidad institucional debe guardar relación con su estructura , organización administrativa, contenido técnico, métodos de operación , programas operativos anuales , mecanismos de financiamiento y criterios para la jerarquización de inversiones, entre otros.

Mecanismos de vinculación

Una de las características más importantes con las que deben contar las instituciones involucradas en el DRS es su capacidad para mantenerse permanentemente vinculadas con su entorno, en dos dimensiones. En primer término, existe una necesidad presente vinculación entre la “institución regional/local” y su clientela, es con especial consideración a los procesos de planificación participativa que deben acompañar el DRS . En segunda instancia, es fundamental asegurar vinculaciones eficientes entre el nivel regional y local, por una parte, y los demás niveles del sistema institucional que condicionan su quehacer.

En el caso de la vinculación con la clientela es común observar, como resultado del permanente aislamiento de las microrregiones o localidades marginadas, que la población en general y muy en particular la población rural, están menos informadas sobre los sistemas institucionales formales; en muchas ocasiones, éstos se encuentran en etapas más atrasadas de ajuste con respecto a las “demandas” del resto de la sociedad, como resultado de las divergencias entre dichas demandas y sus valores o creencias.

Por otro lado, en el caso de la vinculación con “otros niveles del sistema institucional” es importante la capacidad que desarrolle la “institución regional/local” y su cuerpo técnico y directivo para incorporar explícitamente las demandas emanadas de los altos niveles del sistema

institucional; esto fortalecerá sus vínculos con su entorno inmediato, y le permitirá responder tanto “hacia abajo” como “hacia arriba”.

A nivel local, en el proceso de descentralización se definen las nuevas responsabilidades de los municipios, las cuales demandan que éstos adopten mecanismos de vinculación precisos, ágiles y eficientes con las instituciones regionales y locales, que aseguren la inserción de éstas en las estructuras de gobierno local.

La vinculación eficiente y participativa entre las instituciones y la sociedad local o regional requiere que los actores sociales estén preparados con un mínimo de conocimientos, habilidades y destrezas, que no siempre son efectivamente encontradas en la población rural de regiones/áreas marginadas. ¡He aquí uno de los mayores desafíos que deben ser superados para la ejecución exitosa de propuestas de DRS! La formación de los recursos humanos, en este caso, está referida a los campesinos (as), pequeños (as) productores (as), asalariados (as); es decir, a los actores sociales presentes en los espacios territoriales intervenidos. En tal sentido, las acciones que se propongan para la formación de recursos humanos deben ser concebidas con base en un principio pragmático: viabilizar el acceso a determinados servicios o actividades. Es decir, la capacitación debe vincularse con acciones tangibles y resultados de corto plazo.

Recursos financieros adecuados

finalmente, pero no por ello de menor importancia, la viabilidad de cualquier propuesta de DRS dependerá de la disponibilidad de recursos financieros.

En términos históricos, la característica fundamental de las fuentes de recursos destinados a financiar las instituciones que promueven actividades productivas o sociales en regiones marginales es su dependencia en cuanto a la transferencia de esos recursos financieros desde otras regiones. En efecto, una gran proporción de los mismos ha provenido siempre de regiones más desarrolladas; no obstante, los sistemas institucionales regionales y/o locales deben también crear sus propios mecanismos de financiamiento para asegurar que una porción creciente de recursos provenga de aportes propios.

Por otra parte, se ha detectado la importancia de que estas instancias locales creen sus propios mecanismos de auditoría y control financiero para minimizar los conocidos “desvíos” de recursos.

El desarrollo regional, bajo la perspectiva planteada en el primer acápite, demanda un drástico ajuste de los sistemas institucionales públicos y privados, responsables por la promoción y la ejecución de actividades de desarrollo económico.

Los gobiernos locales

Algunos de los elementos que componen los procesos de descentralización podrían terminar por perjudicar a los gobiernos locales, a menos que se realicen esfuerzos específicamente orientados al fortalecimiento institucional a este nivel; un ejemplo típico es el caso de la descentralización fiscal (Cochrane 1983). En efecto, el gobierno central (GC) tiene que, además de crear y asegurar los mecanismos que faciliten la transferencia de recursos financieros hacia los gobiernos locales (GL) iniciar actividades complementarias diseñadas específicamente para fortalecer su capacidad de gestión. En este sentido, es importante resaltar que las intervenciones para mejorar las habilidades y destrezas de los GL no es ni una tarea simple ni un esfuerzo de corto plazo; en

efecto, en este caso posiblemente se deben planificar acciones por periodos superiores a los diez años.

Sin duda, los gobiernos locales tienen un potencial para promover el desarrollo por medio de su habilidad para incrementar la participación de la población local; su nivel de eficiencia operativa puede ser superior a la del gobierno central, y aumenta los espacios de práctica democrática. La propuesta de DRS no se plantea en el contexto de un proceso de descentralización en el cual el GC y los GL son antagónicos; por el contrario, la autonomía de los GL es fundamental para que éstos puedan cumplir con sus funciones básicas, pero al mismo tiempo la cooperación permanente entre ambos es fundamental para lograr éxito en las actividades de desarrollo. Sin embargo, esta “articulación” entre el GC y los GL debe ser concebida con un perfil temporal típico de largo plazo, con planes explícitos para una implementación gradual y con metas precisas en lo que respecta a la generación de ingresos, manejo de personal y la definición de responsabilidades.

Quizás uno de los mayores desafíos enfrentados en el proceso de desarrollo regional sea la incorporación efectiva de la población rural a los procesos de toma de decisiones en los GL y los GR. Para asegurar que la sociedad civil vuelva a creer y confiar en sus gobiernos, es necesario adoptar un conjunto de medidas que fortalezcan a los GL, entre ellas las siguientes:

- Fortalecer los mecanismos políticos que aseguren un proceso participativo de toma de decisiones a nivel local.
- Capacitar al personal de los GL y de sociedad civil.
- Asegurar cooperación técnica específica a los GL
- Incentivar el flujo eficiente de información
- Doble vía del Estado hacia la sociedad civil y viceversa.
- Asegurar la implementación de mecanismos de competencia fiscal.

El último elemento es central para viabilizar financieramente las actividades de desarrollo a nivel local. De hecho se puede lograr por medio de diversas fórmulas y mecanismos fiscales provenientes tanto del GC como de los propios GL; . Tal es el caso de Brasil, Chile, Colombia y México, donde el GC creó e impuso mecanismos tributarios (un impuesto) de cobertura nacional, para generar recursos asignados específicamente a los gobiernos municipales (Larraín: 48-51).

En cualquier circunstancia los mecanismos de competencia fiscal aludidos deben ser diseñados para lograr una mayor equidad en el sistema impositivo, afectando lo menos posible el dinamismo de la actividad privada y consiguiendo, a la vez, recursos adicionales para promover el desarrollo de regiones marginadas.

IV. Elementos de una propuesta de desarrollo regional sostenibles

Los lineamientos que se plantean en este Capítulo centran su atención en el desarrollo regional, concebido como parte integral de una estrategia nacional, concebido como parte integral de una estrategia nacional cuyo enfoque espacial orienta la ejecución de acciones a nivel municipal y/o

de otras unidades administrativas regionales o locales. La propuesta está dirigida a la posibilidad de cambiar el contexto de este escenario espacial, modificando las relaciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Desde esta óptica del desarrollo, se enfatiza la promoción de actividades productivas o sociales que dinamicen los vínculos, por medio de los “mercados”, entre las áreas rurales y los centros poblados y urbanos, prestando especial atención a la articulación funcional entre pequeños, medianos y grandes productores, y aprovechando los nexos con cadenas alimentarias y otros procesos modernos de transformación de productos. Es decir, la propuesta se concentra en actividades a nivel regional y municipal.

Este desarrollo conceptual referido a regiones se origina en el propio mandato institucional del IICA y, además, se apoya en dos supuestos: a) la responsabilidad de otros organismos especializados que, haciendo uso de sus ventajas comparativas, formulen los elementos de la matriz que se relacionan con el sector urbano; b) la necesidad de que una instancia institucional idónea organice de manera coherente y armónica las diversas partes de una estrategia nacional.

A. Nivel nacional

Elementos conceptuales

Se concretan a continuación aquellos elementos conceptuales y metodológicos que son imprescindibles en una estrategia nacional de DRS (concebida ésta como un instrumento de lucha contra la pobreza en la medida en que son requisitos para el desarrollo regional y local).

La acciones de la estrategia

Con el fin de que las acciones de una estrategia nacional se adecúen al momento financiero crítico por el que atraviesan los países de la región, y aseguren una cobertura significativa de la población localizada en las microrregiones marginales, en concordancia con la dimensión que el problema exige, deben tener las siguientes características:

Sinergia. Se refiere a la búsqueda de la complementación entre acciones de diversos programas, para que la sumatoria de sus efectos sea mayor que el efecto individual; por lo tanto, existe la necesidad de ejecutar ciertas actividades conjuntas e impactar, al mismo tiempo, a las microrregiones focales.

Permanencia temporal. Las acciones de la estrategia deben perdurar en el tiempo, de manera que sus efectos consigan eliminar las causas del problema.

Aumento de la eficiencia. Las acciones deben facilitar la mejoría de la capacidad de autosatisfacción de las necesidades básicas de los propios beneficiados.

Demanda focalizada desde la perspectiva espacial y grupal. Se debe definir con precisión cuáles son las microrregiones marginadas y los grupos focales que serán atendidos de manera preferencia. Una vez hecho esto, se sugiere dar prioridad a las actividades, proyectos y programas de inversión productiva, y no al consumo inmediato.

Definición de las necesidades básicas

Las necesidades básicas son aquellas que resultan imprescindibles para conservar la vida y desarrollar las potencialidades de los seres humanos (PNUD 1992). Pueden ser materiales y no materiales.

Necesidades básicas materiales. Acceso a fuentes de trabajo y de servicios tales como educación, salud, alimentación, vivienda y agua potable.

Necesidades básicas no materiales. Aquellas condiciones que requiere toda persona para su desarrollo normal: seguridad, autorrealización y participación política.

Niveles de necesidad. No se pretende entrar en una discusión metodológica sobre el nivel adecuado de cada una de las necesidades. Cada país deberá evaluar la posibilidad de adoptar la lista propuesta por la Organización de la Naciones Unidas (ONU) sobre el tipo de necesidades básicas y sus niveles mínimos de satisfacción.

Población objetivo y metas

Para estimar la dimensión de la estructura institucional, el número de técnicos y el volumen de recursos financieros requeridos para ejecutar una estrategia de DRS, es necesario determinar con precisión cuáles son las microrregiones, municipios u otras unidades administrativas focalizadas, así como también el número de habitantes que se atendería con cada una y con todas las acciones.

Asimismo, es imprescindible definir las metas que se desea alcanzar para diversas necesidades, considerando el nivel que se pretende alcanzar y el período propuesto para conseguirlo.

Con el propósito de formular el programa nacional y regional se podría utilizar como método el diseño de tres escenarios futuros, para visualizar el esfuerzo institucional, financiero, político y organizativo que cada uno de ellos implica y, al mismo tiempo, definir las mejoras esperadas por cada grupo vulnerable por región, al mismo tiempo que se define una línea de base para la evaluación ex post.

Para los años meta definidos en los tres escenarios deberían construirse matrices con los indicadores y los costos y estructuras institucionales requeridos para alcanzarlos. Cada hito temporal seleccionado mostrará los niveles de los indicadores; en el último año, todas las microrregiones habrían alcanzado el nivel de desarrollo equitativo definido a priori como aceptable con respecto a “niveles de ingresos mínimo” y a las necesidades básicas.

Como es obvio, la brecha de necesidades básicas materiales por cerrar es diferente en cada microrregión; por lo tanto, el perfil temporal, el volumen de recursos y el sistema institucional requerido deberán reflejar dichas disparidades. Lo anterior permitirá generar una matriz de acciones, costos y necesidades institucionales por microrregiones.

Para el ejercicio anterior, se podrían considerar microrregiones con semejanzas socioeconómicas y ecológicas, como por ejemplo: cuencas, microcuencas o conjunto de municipalidades.

La construcción de escenario tendría como base “un diagnóstico regional y microrregional de pobreza (distribución de ingresos y acceso a oportunidades) y situación de los recursos naturales renovables”, el cual se plantea en el mismo sentido que lo hace el PNUD, al sugerir la importancia de formular un “plan de desarrollo humano” para cada país que tenga como base un diagnóstico de las necesidades y del potencial de sus recursos humanos (PNUD 1992). Especial atención debe prestarse a las diferencias y especificidades de género de las poblaciones urbana y rural, así como también de los grupos vulnerables en cada región.

Medidas generales por adoptar a nivel nacional

a. *Promover un pacto social de apoyo político amplio*

Una estrategia de largo plazo de DRS con el alcance que aquí se plantea debe, en primer término, contar con el apoyo político decidido de los diversos partidos, así como también del Senado, la Cámara de Representantes, grupos económicos y sindicatos. Es decir, la negociación de la estrategia debe producir un nuevo pacto social, en el cual estén representados todos los sectores políticos y sociales a nivel nacional.

Hecho lo anterior, se debe definir una instancia institucional idónea y con respaldo pleno para orientar y formular el programa.

b. *Realizar un diagnóstico nacional rápido*

El diagnóstico debe tener como objetivo determinar las características demográficas (por grupo social de la población pobre), y también el potencial de los recursos naturales renovables para cada región. Este diagnóstico se formulará principalmente con base en la información existente; se deben minimizar sus costos y tiempo de implementación.

c. *Armonizar efectivamente el Programa de DRS con la política macroeconómica*

La única manera de que las regiones marginadas puedan superar sus condiciones de pobreza en el largo plazo es implementar un proceso de crecimiento económico estable. La idea del “rebalse” como mecanismo distributivo es insuficiente para responder con rapidez a las necesidades sociales actuales. Este dilema entre las políticas de crecimiento y redistribución es un conflicto entre el largo y el corto plazo, el cual se deja planteado para cada país lo resuelva en función de sus propias posibilidades políticas, sociales y económicas.

Si se define como objetivo eliminar la pobreza en la próxima década, el “rebalse” como instrumento principal es insuficiente, y podrían transcurrir tres décadas antes de que los países consigan aproximarse a dicho objetivo es insuficiente, y podrían transcurrir tres o más décadas antes de que los países consigan aproximarse a dicho objetivo. Por lo tanto para superarla pobreza significativa es necesario fortalecer el crecimiento económico de los países, al mismo tiempo que se ejecutan políticas distributivas específicas. Esto requiere mantener un delicado equilibrio entre la inversión productiva y la social en el corto y el largo plazo.

Aunque las políticas de ajuste ya han definido las grandes directrices de los cambios, existen medidas generales que pueden utilizarse para promover mejoras en la población rural pobre, como por ejemplo una reducción de las tasas de inflación, el fortalecimiento de los procesos de titulación de la propiedad de la tierra de los pequeños productores y el incremento del acceso al crédito y a la asistencia técnica.

En congruencia con la orientación conceptual que se desea imprimir a las políticas de DRS, se considera de importancia decisiva el aumento del ingreso real, ya sea mediante la generación de empleo o por medio del incremento del salario mínimo, en función de los aumentos de la productividad de la mano de obra.

Los programas de empleo tendrían que ser prioritarios; deberían complementarse con programas de capacitación, con el fin de maximizar la sinergia natural entre ambos.

Con base en esta misma lógica, los programas de inversión social en educación , salud y nutrición son fundamentales , porque permiten el acceso a oportunidades para mejorar el capital humano, dotándolos con nuevas habilidades y mejor capacidad física para superar las condiciones adversas que enfrentan.

Otro instrumento de política que puede fortalecer un Programa Nacional de DRS es el de los incentivos fiscales, los cuales pueden ser aplicados a las inversiones productivas privadas, intensivas en el uso de mano de obra, en regiones marginadas.

En la misma línea que los incentivos se encuentran los estímulos a ciertos tipos de inversión productiva, tales como la reforestación y el fomento de proyectos de riego y otros. En estos casos, se puede apelar a la sinergia de la actividad productiva y la social, al mismo tiempo que se complementan los esfuerzos públicos y los privados.

d. *Articular el Programa de DRS con los proyectos de desarrollo agropecuario, forestal y rural.*

Es fundamental que las actividades del PDRS incorporen aquellas acciones propias del desarrollo rural, es decir, actividades regionales orientadas al incremento de la productividad y al fortalecimiento de la organización, cuyos beneficiarios son microunidades y pequeñas unidades familiares, las cuales podrán beneficiarse con el apoyo de programas de generación de empleo y nutrición.

e. *Crear un fondo Nacional para el DRS*

Probablemente el instrumento más idóneo para promover el desarrollo de microregiones marginadas en general, y en particular la pobreza rural , es la creación de un mecanismo específico que viabilice financiera y técnicamente las nuevas vinculaciones entre la sociedad civil, el Estado y el Mercado. La estructura y forma de operación de este mecanismo debe ser flexible y eficiente, en lo posible manejado bajo la corresponsabilidad de las autoridades nacionales , regionales y municipales. Además, la eficiencia de este “mecanismo “ debe asegurarse con una participación limitada del sector público, compartiendo las responsabilidades y autoridad de manejo con el sector privado y, principalmente , con la participación de las organizaciones de base.

Este “mecanismo “ dotará con recursos a las instancias locales idóneas: municipalidades, cooperativas u otras formas sociales organizadas. Estas tendrán como función asignar los recursos financieros, de acuerdo con las propuestas específicas que surjan de las propias comunidades, manteniendo siempre los principios de sinergia y eficiencia.

El objetivo de estos recursos será financiar pequeños proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios, generadores de empleo.

f. *Fortalecer y crear programas de capacitación y entrenamiento de recursos humanos.*

El desarrollo del capital humano es una precondition sine qua non para alcanzar las metas del desarrollo con equidad; en efecto, la mejora y/o el aumento de las habilidades de las personas es esencial para asegurar el acceso a fuente de trabajos formales y el incremento de sus ingresos.

Por la anterior, se sugiere que se realicen esfuerzos especiales para aprovechar las actividades productivas y sociales, financiadas por otros componentes de Programa, para complementarlas con actividades de capacitación específicamente diseñadas con tal propósito.

Por lo anterior, se sugiere que se realicen esfuerzos especiales para aprovechar las actividades productivas y sociales, financiadas por otros componente del Programa de DRS con programas de planificación familiar, con el objeto de asegurar una transición demográfica hacia tasas más bajas de reproducción.

h. *Jerarquizar la inversión pública y coordinarla con la privada*

Se debe formular el presupuesto nacional, de tal manera que exista una jerarquización de las inversiones públicas por regiones, complementando los recursos del Programa Nacional de DRS (PNDRS) asignados a inversiones sociales y de infraestructura y a la producción.

i. *Buscar posibles alternativas de financiamiento*

Para que la creación y ejecución de un PNDRS de las dimensiones planteadas tenga éxito, se debe recurrir a diversas fuentes de financiamiento, sean éstas nacionales o externas, tales como las siguiente:

Recursos propios. Las Políticas sociales se podrían financiar parcialmente como recursos tributarios, en la medida en que el incremento de los gastos no implique una disminución drástica de los recursos del gobierno disponible para la inversión productiva.

Posiblemente la opción de financiamiento seleccionada deberá asignar recursos nacionales provenientes de una reasignación interna y de la privatización con descentralización de algunas actividades a gobiernos locales, asociaciones de productores, cooperativas, etc. es decir, a organizaciones de base. Con esto se incrementa la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios en cuestión y se fortalece el proceso de democratización.

Reformulación del Presupuesto Nacional. En el contexto de la etapa de democratización que se inició en la Región, es válido imaginar fórmulas que permitan reducir el gasto militar al mínimo necesario y reasignar esos recursos al gasto social, p. ej. para educación, salud y vivienda.

Reasignación de cargas tributarias. Esta es otra posibilidad que no afectaría las tasas de inflación; es viable imponer un impuesto del 2% a los productos de lujo, y asignar a un Fondo especial para el PNDRS el mono obtenido con este impuesto.

Fortalecimiento de los mecanismos de control y colección de impuestos. El propio Banco Mundial ha propiciado y promovido actividades que mejoran la eficiencia del cobro de impuestos que, en general, sufren una tasa de evasión millonaria.

Promoción financiera de joint ventures. Las coinversiones productivas y de venta de servicios entre el sector público, el privado y las organizaciones de productores potencian las habilidades existentes en el sector informal rural y urbano (centros poblados).

Política macroeconómica. Los países deberían negociar con los organismos de financiamiento bilateral el diseño y ejecución de políticas macroeconómicas con “objetivos múltiples” que incluyan los objetivos de crecimiento económico y los objetivos sociales que, al ser tratados

funcionalmente como parte de un solo modelo, conduzcan a la consolidación de sociedades nacionales más equitativas.

Deuda externa. Una parte importante del ahorro de los países es transferido al exterior para cubrir los intereses de la deuda externa, lo cual se transforma en un obstáculo gigantesco para realizar inversiones, sean éstas productivas o sociales.

La mayor disponibilidad en los países de recursos que provengan del alivio en el pago de la deuda, sea por una solución económica o política, deben ser utilizados prioritariamente para el gasto social. En tal sentido, es importante resaltar el argumento de la responsabilidad compartida que cabe a los países deudores y sus acreedores; por lo tanto, existe la necesidad de “revaluar la alternativa de que los países del Tercer Mundo tengan que continuar pagando inmensas sumas de intereses por antiguas deudas, con un costo social tan alto que corren el peligro de sufrir tensiones sociales incontrolables “ (Gore: 297)

En este contexto, resulta de especial interés el análisis de alternativas de manejo diferente del servicio de la deuda. La discusión debería retomar algunas opciones que ya han sido planteadas, tal como pagar una parte de la deuda en moneda nacional o reconvertir una porción de ella en actividades vinculadas al desarrollo económico con equidad y en la conservación y manejo sostenible de sistemas ecológicos frágiles (Hindelammert 1988).

Recursos externos. Es posible recurrir al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), al Banco Mundial y a otras fuentes.

B. Nivel regional y local

Enfoque espacial

Esta estrategia busca fortalecer los esfuerzos de descentralización que, en mayor o menor medida, implementan los países de la Región. En tal sentido, se propone orientar todas las actividades de largo plazo del PNDRS hacia el cambio del contexto espacial, en el cual se procesan las relaciones sociales y económicas, y se negocian las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Por otro lado, considerando el alto porcentaje de población rural pobre, un esfuerzo descentralizado brindaría mayor autonomía a las regiones en los procesos de toma de decisiones y asignación de los recursos de un PNDRS. Este enfoque reconoce, por una parte, que las autoridades, los asalariados, los pequeños productores, las mujeres, la sociedad a nivel de las municipalidades o de las regiones, son los que mejor conocen sus necesidades y su potencial. Es precisamente a estos niveles que los equipos de técnicos, los representantes de los grupos locales y regionales y naturalmente los representantes de los grupos vulnerables deben diseñar las soluciones.

Desde la perspectiva de la equidad espacial, la estrategia apunta en la dirección de alcanzar ciertos niveles mínimos de bienestar para todos los habitantes de cada país, con independencia de la región en donde residan. Por otro lado, este enfoque regional potenciará la capacidad técnica y financiera de la región (o municipalidad) para desenvolverse con mayor grado de autonomía.

En este sentido, se reconoce la importancia que desempeñan los movimientos municipales y regionales de la sociedad civil, en la lucha por mejorar sus condiciones de vida y superar las

diferencias y desequilibrios socioeconómicos regionales. De hecho, estos movimientos pueden constituirse en mecanismos de concertación y, por ende, en prácticas para el fortalecimiento de la democracia.

Asimismo, se debe reconocer el importante papel que desempeñaría un instrumento de financiamiento que facilite la maduración de la autonomía anteriormente aludida.

Fondo Municipal de Combate contra la Pobreza (FMCP)

El municipio contará con instancias correspondientes a nivel municipal (FMCP), las cuales se constituirán en el mecanismo de financiamiento de proyectos productivos locales o regionales, sean éstos agropecuarios, forestales o de otro tipo. La flexibilidad y la facilidad en el acceso a los recursos financieros deberán constituir la principal características de estos fondos municipales.

Además de las funciones de financiamiento, estos fondos fortalecerán a los gobiernos locales, apoyarán la consolidación de las organizaciones de base y contribuirán a definir y ejecutar las actividades de formación de habilidades especiales.

La operación de los FMCP permitirá definir actividades diferenciadas para los diversos tipos de grupos vulnerables : mujeres rurales; grupos étnicos , microempresarios, pequeños productores, asalariados y otros.

Los proyectos financiados por esta fuente deberán buscar la complementariedad con otras actividades financiadas por otros componentes del PNCP. A continuación se citan, a manera de ejemplos, las posibilidades de complementar las acciones del FMCP y los programas de empleo y alimentos.

a. *Vínculos entre el FMCP y los programas especiales*

Las cifras de la pobreza rural reflejan la urgencia de establecer, a corto plazo, nuevas alternativas de acceso a oportunidades de empleo e ingresos familiares en el sector rural. Para ello, el mecanismo más expedito es la creación de un programa de empleo productivo financiado por el gobierno central y administrado por los municipios y la comunidad organizada. En la misma perspectiva, se deben manejar programas de distribución de alimentos, financiamiento de microempresas y apoyo a la mujer rural.

Sin embargo, debe distinguirse claramente aquellas acciones que propugnan retener la población en el sector rural, de otras que tienen como objetivo prepararla para incorporarse al flujo de migrantes del campo a la ciudad. Debe recordarse que el costo de resolver la pobreza rural es bastante menor que el de la urbana; en la medida en que se consiga disminuir la emigración hacia las ciudades se estará minimizando el costo de resolver el problema urbano. Así, a nivel operativo, se potencia la utilización de recursos financieros para fortalecer la participación organizada de la sociedad civil y la democracia regional y local; estos trabajos deben estar estrechamente vinculados con las necesidades regionales y municipales de infraestructura, con el propósito de transformar el escenario productivo y social mediante la construcción de carreteras, puentes, escuelas, centros de salud, guarderías infantiles, lavaderos comunales, etc. Además, deben instalarse sistemas de riego, de protección , conservación y manejo sostenible de recursos naturales renovables y de reforestación.

b. *Estructura institucional del PMCP*

El PMCP debe contar con una estructura institucional que aproveche la capacidad técnica y financiera instalada, y en la cual se incorpore un esquema de trabajo simple y eficiente a nivel regional y local.

En ambos niveles deben explorarse oportunidades para fortalecer y crear mecanismo que permitan vincular los gobiernos regionales y municipales, asegurando también la participación efectiva y dinámica de las organizaciones de base, ONG, y organismos del sector privado.

El combate contra la pobreza como instrumento para alcanzar la equidad.

Sin duda, el momento que hoy viven las sociedades de los países del Istmo ofrece, además de un desafío gigantesco, una oportunidad invaluable para que, en el proceso de combatir la pobreza, se inicie la construcción de un nuevo orden social y político, y se avance en los procesos de crecimiento económico, con un manejo racional de los recursos naturales renovables; eso debe realizarse en un escenario en el cual, al redefinirse las habituales relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, las instituciones nacionales y los organismos internacionales potencien esfuerzos, conjuguen energías y hagan posible una sociedad equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. 1992. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C., Oxford University Press.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE). 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.

-----;PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 1992. Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de la pobreza. Comercio Exterior (Méx.) 42(4).

COCHRANE. G. ; Policies for Strengthening Local Governments in Developing World Bank Staff Working Papers. Number 582. Washington D:C. USA. 1983

CHIRIBOGA, m. ; Calderón, F, PIÑEIRO, D. 1991. Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe. San José, C.R. IICA. Serie Documentos de Programa No. 28.

DE JANVRY, A.;MARSH, R.; RUNSTEN., D.; SADOULET, E.; ZABIN, C. 1989. Rural developmente in Latin America. An evaluation and a proposal. San José, C:R: IICA. Program Papers Series. No. 12

GORE, a. 1992. Earth in the balance: Ecology and the human spirit. New York., Houghton Mifflin.

GUIMARAES, R. 1990. Desarrollo con equidad: Un nuevo cuento de hadas para los años 90. Revista Síntesis (España) No. 10.

HINKELAMMERT, F. 1988. La deuda externa en América Latina. San José, C.R., Editorial DEI.

JORDAN, F., C.L. DE Miranda y S. Sepúlveda. 1989. La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. San José, Costa Rica IICA.

LARRIN, F.; De. 1987. Desarrollo Económica en Democracia. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1987.

LEONARD, JEFREY, H. et al . 1989. Environment and the poor. New Brunswik. U.S.A. Transaction Books.

PLAZA, O.; y SEPULVEDA S. 1993. Desarrollo Microregional. Una Estrategia hacia la Equidad. IICA. San José, Costa Rica.

Pnud (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). 1992. Human development report. New York, Oxford University Press.

SEN, A. 1983. Los bienes y la gente. Comercio Exterior (Méx.) 33(12).

SCHRECKENBERG, K.; HADLEY, M. 1991. Economic and ecological sustainability of tropical rain forest management, París, Francia.UNESCO. División de Ciencias Ecológicas.

SEPULVEDA, S.;PEREZ L 1993. Pobreza rural persistente: Desafío para el año 2000. Lineamientos de una estrategia para combatirla. San José, Costa Rica. IICA.

SEPULVEDA, S. et al . 1991. Programa de políticas diferenciadas para el desarrollo regional-rural en áreas marginadas. San José, Costa Rica. IICA, MAG, SEPSA, MIDEPLAN.

STREETEN, P. 1981. First things first: Meeting basic needs in developing countries. Oxford University Press, New York.

UNESCO. 1990. Propuestas de políticas sociales integradas frente a los ajustes macroeconómicos en América Latina y el Caribe: Elementos para la preparación de una guía de marco conceptual.

-----; OMS/OPS; ILPES. 1990. Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y los servicios. Brasilia, Brasil.

URIBE E. J.F. 1985. Un marco general para el enfoque de la planificación del desarrollo regional. En Sociedad Colombiana de Planificación. Cuaderno No. 1. A propósito de la Planificación del Desarrollo Regional . Bogotá. Colombia.

Zorro, S.C. 1984. Planificación regional en Colombia: Utopía y realidades En . Sociedad Colombiana de Planificación. Cuaderno No. 1. A propósito de la planificación del desarrollo regional . Bogotá. Colombia.

NOTAS

- 1 Estas relaciones son fundamentales, debido a la importancia creciente de los acuerdos comerciales entre bloques de países, de los cuales NAFTA y sus posibles derivaciones constituyen un buen ejemplo. Pocos expertos en comercio internacional se atreverían a afirmar que las nuevas reglas de juego de los mercados mundiales beneficiarían por igual a todos los actores. Al contrario, sus impactos afectarán diferenciadamente tanto a los países, como a los diversos grupos sociales de productores y consumidores.

-
- 2 En este contexto, se denomina agente externo a aquel individuo perteneciente a instituciones responsables por la ejecución de actividades de desarrollo rural.

ORGANIZARSE PARA EL CAMBIO: EL PODER DEL PUEBLO Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

R. Sharp

Introducción

La naturaleza y la escala de los cambios que se necesitan en todos los países para lograr un desarrollo humano sostenibles están cada vez mejor documentadas y gozan cada vez mayor comprensión. Muchos de estos cambios---políticos, técnicos y sociales--- se detallan en otros capítulos de este libro. Sin embargo, la compleja cadena de mecanismos organizativos por medio de los cuales deben expresarse tanto las metas más amplias como los objetivos concretos de la planificación es de crítica importancia para que su ejecución tenga la mínima probabilidad de éxito.

Si bien en principio son convergentes, las rutas del desarrollo sostenible parten de muchos puntos de la brújula a menudo inconexos y recíprocamente invisibles. Para saber con claridad a dónde deben llevarnos es esencial comprender los procesos y las distintas categorías de mecanismo institucional de los que dependerá cualquier avance que se logre.

Por lo tanto, este capítulo procura identificar algunos elementos de juicio que sirvan para adoptar un enfoque de la sustentabilidad a partir de sistemas. Nos preguntamos qué significa y qué puede lograr la participación de las personas, cómo surge de los procesos democráticos, cómo esos procesos dependen a su vez de una fuerte y apropiada estructura formada por instituciones y cómo esas instituciones son gestadas y respaldadas por un sistema fundamental de recursos humanos.

Las interrogantes que nos plantearemos aquí son [(1) cuál es la mejor forma de crear instituciones decisoras participativas y representativas en países del sur con muy diversas tradiciones políticas y sociales y (2) si los enfoques de las agencias y de los donantes internacionales están bien encaminados. Algunos de los asuntos en cuestión no son aplicables por igual a todas las regiones. Se ha dado un valor particular a la situación del Africa subsahariana, teniendo presente la actual ola de cambio políticos en esa región y la concentración en ella de asesorías e intervenciones internacionales.

Sin embargo, muchos de estos temas son de importancia para las personas e instituciones de cualquier país.

DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PAPEL DEL PUEBLO

El concepto de desarrollo sostenible comprende el pensamiento de que la gente debería estar en condiciones de altera y mejorar su condición de vida en concordancia con fundamentos que tengan en cuenta las necesidades de los demás y protejan al planeta y a las futuras generaciones. De tal manera, los derechos y responsabilidades de las personas constituyen el punto álgido de cualquier discusión sobre sustentabilidad.

En muchos países los movimientos populares han asumido la responsabilidad de enfrentarse a sistemas o prácticas no sostenibles :devastación de los bosques tropicales, contaminación

industrial, tecnologías de alto costo para los pobres o desigualdades en la distribución de la riqueza y los recursos . En casos en los que la gente ha detectado amenazas contra su futuro o el del mundo, los miembros de estos movimientos han aceptado la responsabilidad de movilizarse para oponerse a ellas a veces incluso a riesgo de su propia vida.

En cuanto a los derechos de las personas, el compromiso de gobiernos y agencias de desarrollo para con la “participación popular” es un ingrediente necesario del desarrollo sostenible, tal como se ha consagrado en la Declaración de Arusha sobre la Participación Popular en el Desarrollo (1990) y la Declaración de Manila sobre la Participación de las Personas y el Desarrollo Sostenible (1989). En un cierto sentido esta afirmación del derecho a la participación no hace más que reiterar un derecho ciudadano establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Sin embargo, su elevación gradual hasta un lugar prominente en la agenda del desarrollo refleja dos factores más empíricos.

El surgimiento de demandas públicas de democracia en muchos países y la consecuente caída de regímenes represivos han constituido el impulso más reciente en este sentido. En segundo lugar y a lo largo de un periodo más extenso, se ha acumulado todo un conjunto de pruebas que indican que en un alto porcentaje proyectos de desarrollo diseñados y ejecutados sin la plena participación de los beneficiarios seleccionados han fracasado y que, en el sentido contrario, proyectos planificados con ellos desde el principio en una escala apropiada y utilizando sus aptitudes y recursos, han tenido un alto grado de éxito.

Las agencias de asistencia han aprendido algunas lecciones de esta experiencia y han procurado incorporar principios participativos en sus proyectos. Si bien esto indudablemente constituye un avance, todavía nos es prueba suficiente de que las intervenciones de asistencia estén habilitando a la gente que movilizan para que emprenda un proceso auténticamente sostenible de automejoramiento . A veces se describe un proyecto como “sostenible” sólo porque puede sobrevivir más allá de la etapa del apoyo externo; pero ni esto, ni incluso su “éxito “ medido en términos de objetivos limitados del proyecto, implica necesariamente una verdadera sustentabilidad.

Por encima de estos factores hay dos argumentos fundamentales más que la gente emplea actualmente para exigir su derecho a voz en cuanto al futuro. Ambos tienen que ver con los límites físicos del expansionismo, que ha estado históricamente en la esencia del experimento humano y que ha aportado una válvula de escape cuando las presiones han amenazado con desintegrar la estabilidad de una sociedad.

Uno es que la capacidad humana para una expansión espacial que hasta ahora se daba por sentada, ha llegado a su fin. Entre otras cosas esto significa que los más pobres del mundo que como último recurso antes podían distanciarse de las minorías poderosas que procuraban explotarlos a ellos o a sus recursos, ya no tienen adónde . Deben mantener sus posiciones o perder la batalla de la supervivencia, como tristemente lo demuestra la odisea de pueblos indígenas en muchos países.

El otro argumento se refiere a los límites del apoyo vital que proporciona la biosfera. Con base en criterios científicos, pone en jaque la implícita suposición de que desarrollo puede significar un crecimiento gradual en estándares de vida materiales para cuatro quintos de la población del mundo sin impedir el consumo del resto. Aunque este análisis no está libre de oposición, sus postulantes insisten en que “desarrollo sostenible debe ser desarrollo sin crecimiento---más con

control del población y redistribución de la riqueza ---si es que queremos que constituya una ofensiva seria contra la pobreza” (Daly, 1991).

Ante tales límites reales o previstos, muchos de los que se preocupan por el logro del manejo sostenibles de nuestra “aldea Global” ha llegado a creer que los procesos democráticos son esenciales para el cambio, ya que sólo en raras ocasiones darán su venia a las reformas requeridas las minorías privilegiadas que controlan el poder ---nacional e internacionalmente ---si es que la dan del todo.

El hecho de que hasta ahora no se hayan podido instituir tales reformas ha dejado a muchos gobiernos del sur en gran medida libres de responsabilidad por sus acciones, especialmente por su acumulación masiva de deuda externa, que es una razón principal por la que millones de personas continúan muriendo de hambre y por la que el flujo neto de fondos del sur a norte haya llegado a US\$50.000 millones por año. Y si debe inculparse a los prestatarios ¿dónde queda la responsabilidad de las agencias financieras del norte e internacionales que han sido cómplices ---consciente o inconscientemente ---del masivo despilfarro de sus fondos ? Una participación popular más eficaz se necesita en ambos extremos del eje norte-sur, si es que los costos de la adaptación a una sociedad sostenible han de se equitativamente compartidos y no simplemente cargados a quienes son menos capaces de soportar ese peso .

Pero con todos lo beneficios que puedan propiciar, los sistemas participativos no son la panacea. Consultas realiza das ente diversas ONG antes de la UNCED de 1992 condujeron a su identificación de una lista de cinco elementos del desarrollo sostenible representados por las siguientes preguntas: ¿Quién lo inicia?, ¿Quién decide?, ¿Quién participa?, ¿Quién se beneficia? Y ¿Quién controla?. Un informe sobre estas consultas agregaba lo siguiente:” Si la respuesta a todas esta interrogantes es: “la gente”, puede entonces asegurar la sustentabilidad de los proyectos” (Ecoforum 1991; el énfasis es nuestro).

Esto hace resaltar una importante distinción que debe hacerse entre la participación en foros políticos más amplios , en la que no ocurre lo mismo . A menudo se dan confusiones por utilizarse el mismo término queriendo decir cosas distintas (CWF y LWF, 1991). Los sistemas participativos hasta ahora han funcionado mejor en el plano de la comunidad o del proyecto en el que se dan lazos de solidaridad entre la gente y en el que, en los mejores casos, puede darse respuesta satisfactoria a las cinco interrogantes de las ONG arriba citados . Pero cuando se insertan en un nivel más alto (por ejemplo en el plano nacional), para reemplazar a una autoridad centralizada y rígida, estos sistemas, que son entonces necesariamente representativos y no directos, pueden desencadenar tensiones reprimidas y alterar el equilibrio que antes se mantenía entre grupos sociales rivales.

Sea en el plano comunal o en el nacional, la participación activa y sin remuneración de la gente en los asuntos públicos le cuesta tiempo y dinero. En algunos casos también puede implicar un riesgo financiero o físico para los que se encuentran en oposición a la mayoría. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la mayor parte de la gente prefiera dejar el asunto a otros. Aun en democracias establecidas, los ciudadanos, en su mayoría, participarán en un determinado asunto sólo cuando afecta directamente sus intereses personales o lesiona seriamente su sentido de justicia . luego, cuando hablamos de participación, lo que deberíamos decir más bien es: oportunidad de participar.

Esto, a su vez, nos presenta la delicada interrogante de qué condiciones constituyen una oportunidad adecuada. Muchas de esta son pertinente a la cultura o al tema, pero entre las más obvias están las siguientes:

- 1- acceso completo a la información sobre los temas políticos y los planes de desarrollo;
- 2- libertad de asociación para hacer posible la discusión de los temas por parte de todos los grupos interesados dentro de la comunidad;
- 3- reuniones regulares en las cuales puedan los directivos elegidos o los representantes de las agencias oficiales recibir las opiniones de la comunidad y reaccionar a ellas, así como asumir la responsabilidad de las acciones tomadas en su nombre (Gran, 1983).
- 4- No es necesario decir que estas condiciones deberán realizarse en toda una variedad de formas institucionales, permitiendo que las formas mismas cambien.

Al mirar al futuro se produce la tentación de ir en busca de panoramas que describan una sociedad sostenible de un estado estable y no menos que eso en cuanto a las instituciones que creemos serían necesarias para mantenerla. Sin embargo, el desarrollo sostenible no puede ser un destino fijo; más bien es un proceso como parte del cual pueden moldearse nuestras instituciones y recursos humanos de manera que puedan ajustarse a las prioridades percibidas en el momento. Esas prioridades cambiarán también dependiendo en parte del grado en el cual resulten realizables y en parte de la aparición de otras que puedan parecer más urgentes.

Al final, la oportunidad de participación que tiene la gente en cualquier sociedad queda determinada por la calidad de los derechos civiles y políticos que se le extienden; en una palabra: libertad política. Por ello es significativo que el informe sobre Desarrollo Humano (Human Development Report) del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas detecta, en su trabajo inicial por desarrollar un índice de libertades por país, una alta correlación entre el desarrollo humano y la libertad humana (PNUD, 1991).

PARTICIPACIÓN Y POTENCIACION

Cuando los agentes del poder --- normalmente gobiernos o grandes agencias donante--- deciden que debe darse voz a la gente en proyectos que le afectan, a menudo su primer paso ha sido diseñar un proceso de consulta. Se dice a la gente lo que debe hacerse y se le invita a formular sus opiniones, pero no se le da acceso al proceso de la toma de decisiones. Cuando se descubre que esto no es adecuado, se le ofrece participación ---un sitio, pero frecuentemente poca influencia verdadera---en los comités de formulación de políticas o planificación.

Por lo tanto, para que las personas asuman la responsabilidad de su propio destino hace falta algo más que participación. Para representar este “algo más” la comunidad del desarrollo ha adoptado el término potenciación.

En términos literales potenciación significa el otorgamiento de poder a un individuo o grupo para un fin determinado. Pero ¿de dónde se supone que venga este poder? La suposición normal es que tiene que trasladarse de una autoridad controladora, lo cual implica una transacción de monto cero. Y puesto que los que detentan el poder casi nunca están dispuestos a renunciar a él, algunos comentaristas sugieren que “potenciación” podría tener que significar la lucha de los que están en desventaja por lograrla (Hasan, 1991.)

Pero también existe otro tipo de poder que puede crearse en donde no lo había antes. Se trata de la potenciación por medio de ideas, por medio de la educación o, más concretamente, por medio de un proceso como el de la “educación para una consciencia”, el método desarrollado y diseminado en la década de 1970 por el educador brasileño Paulo Freire (1970 y 1973). En este

caso la potenciación es un juego de monto positivo, que permite a la gente comprender no sólo por qué es pobre o despojada, sino también lo que puede hacer al respecto---sin esperar las concesiones de la autoridad.

Este tipo de potenciación se estimula también frecuentemente por medio de ejercicios participativos de valoración en el plano comunitario, proporcionando a los pobladores un sentido claro de cómo pueden mejorar sus vidas de maneras prácticas. Puede hacerse mucho para aumentar la consciencia de los pobre y ayudarles a comprender los sistemas que los restringen u oprimen, de manera que sea más probable que un enfrentamiento con la autoridad rinda beneficios si es necesario y cuando lo sea.

EL IMPERATIVO DEMOCRÁTICO

A principios de la década de 1990 la democracia capitalista parece haber salido victoriosa tras más de cuatro décadas de enfrentamiento global con la planificación central socialista. Regímenes autoritarios en muchos países se han encontrado repentinamente enfrentados a una oleada de demandas de derechos civiles y un sistema político multipartido. Ya algunos han caído y parece que otros no se salvarán de caer. Parece estar llegando a su fin una era de gobiernos rígidos y autocráticos en Europa Oriental, mucho del África y otros países del Tercer Mundo. Multitudes regocijantes en capitales de Bucarest a Bamako (Mali) han celebrado el desmoronamiento de arraigadas dictaduras.

Así, a muchos países hasta ahora privados de ellas puede estar a punto de llegar algo de democracia y de participación popular . Pero ¿habrá llegado ya la hora de regocijarse? Tal como lo han descubierto en un dos por tres las naciones de Europa Oriental, la liberación de la tiranía no es una panacea para los males económicos y sociales . La lección será mucho más dura para las democracias emergentes del sur, especialmente las de África , que cuentan con recursos escasos para administrar la transición. Por lo tanto, si los sistemas participativos constituyen un cimiento esencial para el desarrollo sostenible, la valoración de las posibilidades de progreso debe comenzar con una revisión de lo que significó y de lo que ha logrado hasta ahora la participación en el desarrollo.

La democracia como sistema de gobierno ha tenido una historia llena de contrastes. Tras su codificación por los estados ciudades de la antigua Grecia, el gobierno por el pueblo fue luego olvidado en Europa casi a todo lo largo de uno 2.000 años , aunque encontró diversas formas de expresión en las culturas precoloniales en sitios tan distantes entre sí como la India y Norteamérica. Desde el siglo dieciséis y antes muchos poblados indios eran autosuficientes y autónomos y estaban gobernados por un concejo oficial de anciano y cierto número de funcionarios del poblado (Banur, 1991).

Al revivirse con modificaciones en Europa y Norteamérica en los siglos diecinueve y veinte los principios democráticos de las potencias coloniales, generalmente no se extendían al gobierno de sus territorios en el Hemisferio Sur. Así, cuando estas colonias en Asia y África adquirieron su independencia política tras la Segunda Guerra Mundial ----casi un siglo y medio después de la mayor parte de Sudamérica--- muchas gravitaban hacia el modelo alternativo del bloque socialista que, en ese momento, parecía ofrecer muchos beneficios sociales y políticos.

Para mediados de la década de 1970, a la mitad de trayecto de la Segunda Década del Desarrollo de Naciones Unidas , muchos de los principales pensadores del desarrollo habían adquirido consciencia de que las estrategias convencionales promulgadas hasta ese momento no estaban concentrándose en los verdaderos problemas . En 1975 un equipo internacional produjo el

boceto de los que lo llamó “ otro desarrollo “ justificado por las necesidades , endógeno, autodependiente, ecológicamente sensato y basado en transformaciones estructurales. Se recalca que para este tipo de desarrollo “fuesen los gobiernos ilustrados o no , no hay sustituto para la organización verdaderamente democrática del pueblo mismo “ (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975).

De hecho, durante los siguientes quince años, prácticamente hasta 1990, la comunidad internacional del desarrollo optó por hacerse de la vista gorda respecto a la naturaleza poco democrática de muchos gobiernos del sur; por supuesto que las superpotencias y algunos de los gobiernos del norte competían ofreciéndoles apoyo por razones de interés geopolítico o comercial. Uno de los resultados de estos fue que la participación popular ---y el desarrollo de instituciones indígenas de las que depende--- en muchos países era concebible sólo en el contexto de programas o proyectos individuales. Otro fue que los grupos independientes adoptaron la idea de organizarse en redes para hacer posible la participación de la gente en la planificación y en las actividades del desarrollo sin quedar limitada a las ataduras burocráticas de las instituciones más formales. Redes nacionales e internacionales surgieron en muchas regiones ofreciendo un modelo institucional alternativo para la promoción del desarrollo.

En la última década este compromiso para con el desarrollo participativo ha logrado avances significativos, especialmente en el trabajo práctico de las organizaciones no gubernamentales y en las metodologías diseñadas por los institutos de investigación más progresivos. Para muchas de las anteriores ahora es práctica normal tratar de involucrar a los beneficiarios seleccionados en el diseño, planificación y administración de los proyectos, mientras que los últimos han desarrollado toda una gama de técnicas de fácil uso para la planificación participativa, como la investigación agrícola participativa y la evaluación rural rápida (ERR) (ver, por ejemplo: McCracken, Pretty y Conway, 1988).

La marca indiscutible de la ERR es su dependencia de técnicas sencillas que pueden ser comprendidas y utilizadas por los pobladores mismos y que no dependen de su educación. Comprenden el dibujo de mapas de recursos, calendarios estacionales y diagramas para ilustrar las relaciones entre poblados, la clasificación de las prioridades y preferencias de la gente y el uso del folklore, canciones y poesía que pueden revelar mucho acerca de la historia, los valores y las costumbres de la comunidad. El uso de estas técnicas se ha extendido con velocidad notable en los últimos cinco años, pero en ningún otro sitio más extraordinariamente que en la India (Pretty y Sandbrook, 1991).

Estas técnicas representan un avance importante. Hay una cuestión difícil, no obstante, que tiene que ver con el tanto en el que serán tolerados o en el que puedan mantener su integridad los proyectos participativos de desarrollo en sistemas políticos no participativos. Hay muchos países en las que tales proyectos han fructificado en el plano comunitario aunque el gobierno nacional sea antidemocrático; los ejemplos comprenden países tan diversos como Kenya, Pakistán e Indonesia . Los proyectos participativos se han extendido no sólo en las zonas rurales, en donde los gobiernos en cuestión podrían quizás permitirse pasarles por alto , sino también en las zonas urbanas, haciendo frente a problemas como el de la vivienda, la salud, el agua y la sanidad.

Muchos gobiernos centralistas se han interpuesto en el camino de iniciativas participativas de pequeña escala, pero existe un lindero variable más allá del cual tales proyectos entrarán en conflicto con la afirmación del gobierno de su prerrogativa para la formulación de políticas. La viabilidad de la participación en el plano local en ausencia de un ambiente habilitador positivo sólo puede medirse de caso en caso , pero dependerá de manera significativa de la proliferación de iniciativas similares (la fuerza en el número) y del grado hasta el cual se permite la participación en la pirámide de las organizaciones sociales.

En los programas de ayuda de gobierno a gobierno, con algunas honorables excepciones, la forma de abordar la participación popular ha sido generalmente agregar un simbólico proceso de consulta.

Luego se invita a las poblaciones afectadas a dar sus opiniones sobre un proyecto ya decidido y sobre el cual normalmente tienen poca información. Algunas agencias donantes están actualmente llevando este proceso consultivo hasta la fase preliminar de planificación, de manera que puedan tomarse en cuenta las opiniones de las personas, pero consulta (una entrevista, un cuestionario) no es participación.

El Banco Mundial produjo recientemente lineamientos detallados para que su personal sepa cómo involucrar a las ONG y a las organizaciones comunales en la valoración del impacto ambiental de sus proyectos (Banco Mundial, 1991). Los lineamientos fueron presentados como receta para la "participación" de estos grupos; pero si bien reflejaron mucho pensamiento y sensibilidad sobre los métodos de consulta apropiados, se quedaron muy cortos en cuanto a sugerir cualquier participación directa de tales grupos en la toma de decisiones de los proyectos.

¿QUIEN DEFINE LA DEMOCRACIA?

En el África, la "década perdida" iniciada en 1980 ha sido descrita como sinónimo del fracaso del estado que, en su actual forma "no ha podido promover ni el desarrollo ni la participación popular" (ACORD, 1990). Pero en los inicios de la década de 1990 se han producido dramáticos cambios. Aparte de la caída de casi una docena de dictadores, que dio nuevas esperanzas de vida a la teoría del dominó, el cambio potencialmente más visionario ha sido la decisión de algunas de las principales naciones proveedoras de asistencia de condicionar su asistencia para el desarrollo a los avances que logren los países receptores hacia una democracia.

Esta nueva condicionalidad ha sido posible gracias a la conclusión de la guerra fría, que ha eliminado muchas de las justificaciones que se emplean para proteger regímenes de clientes inconstitucionales. Se considera o no que una tal condicionalidad viola la soberanía de un país, la interrogante pragmática sería: ¿qué clase de democracia se exige? ¿Promoverán realmente las condiciones impuesta por los proveedores de asistencia la potenciación del pueblo? ¿Sentarán las bases para un gobierno más justo y eficiente? A la fecha los augurios no son del todo alentadores.

Para poner lo primero en primer lugar, se está dando actualmente un surgimiento auténticamente democrático de la opinión pública en muchos de los mismos países del sur. Para gran parte del África, en particular, esto abre unas radicales posibilidades de renovación desde dentro: la primera oportunidad, podría argumentarse, que la gente de esa región tiene de redefinir los parámetros de su organización política desde la era precolonial.

Este proceso de renovación tiene ya su propia dinámica, independientemente de las presiones externas que podrían tratar de reforzarlo. Estas presiones pueden ser útiles cuando su propósito es abrir toda la gama de opciones disponibles. Podría necesitarse una medida de condicionalidad en relación con los derechos humanos, por ejemplo, para impedir que los gobiernos usen la represión política para protegerse de las consecuencias de la liberalización económica.

Pero la presión por parte de donantes del norte puede también resultar contraproducente si tratan de ir más allá de esto para recetar soluciones concretas y esto es lo que está ocurriendo en este momento. Además, tal como lo han observado algunos comentaristas en los Estados Unidos de

América, se da la suposición ---primordial para las discusiones sobre democratización que sostienen los formuladores de políticas en el norte ---de que democracia y mercado libre son cosas estructuralmente ligadas (CWS Y Iwr, 1991). De nuevo, esto nos sugiere la siguiente pregunta: ¿estamos hablando de lo mismo?

Para los formuladores de políticas que han evolucionado bajo una forma de gobierno parlamentario occidental, la necesidad de que más de un partido político proporcione los pesos y contrapesos de un sistema democrático parece evidente por sí misma. Aunque la apariencia es a menudo más espectacular que la realidad, parece ser el ingrediente esencial para la escogencia del público. Así algunas agencias de desarrollo, del norte, han instado con fervor casi evangélico a algunos países del sur que buscan un camino hacia el futuro a adoptar democracias multipartidistas. Recuerda una palabra que Aldous Huxley pronunció hace más de sesenta años al hacer la siguiente observación: “Para grandes cantidades de gente la idea de democracia se ha convertido en una idea religiosa, pasando a ser una responsabilidad supuesta en práctica en todas las circunstancias, fuesen cuales fuesen las exigencias de cada caso particular.

En el contexto actual del África un observador del África un observador que conoce la materia señala que “las exigencias generalizadas de una rápida introducción de sistemas multipartidistas según líneas occidentales no siempre resultan justas para con la complejidad de la situación”(Hofmeier, 1991). Esa complejidad comprende diversos factores socio-políticos que diferencian la realidad del África de la de Occidente .

De manera particular existe el riesgo de manipulación y agudización de antagonismos étnicos y además, o en su defecto, religiosos, por la creación de partidos políticos competidores. Aunque diversos líderes africanos han encontrado conveniente invocar esta razón como justificación para el gobierno de un solo partido, el peligro de conflictos entre facciones es muchas veces real como, por ejemplo, en el caso de Mali, en donde el derrocamiento de la de la dictadura ha llevado a la creación de más de cuarenta partidos políticos y al agravamiento de hostilidad entre la mayoría bambara y los tuaregs nomádicos del noreste.

Muy por aparte de tales obstáculos inherentes a la transformación política, existen pruebas de que las presiones externas que dan más importancia a la forma (por ejemplo, al multipartidismo) que a la esencia, hacen muy fácil para los gobernantes autocráticos montarse una fachada falsa de democracia para satisfacerlas. Las elecciones libres no son un problema; la división de un territorio en distritos electorales para distribuir los votos a favor de un partido puede garantizar el resultado deseado. La descentralización es fácil; el poder será depositado en quienes harán lo que se les dice que hagan. Y, tal como lo ha señalado Jules Nyerere, los gobiernos corruptos pueden designar sin temor a sus amigos como titiriteros para que dirijan partidos políticos pseudo independientes. En pocas palabras: las distintas formas de práctica democrática pueden simularse. Hasta un verdadero compromiso para con una política multipartidista podría tener sólo el efecto de segmentar a la clase dominante en vigencia.

Sin toda una serie de medidas adicionales no habrá garantía de que hará algo por potenciar al pueblo en general.

Otro asunto espinoso para los que enarbolan el estandarte del desarrollo sostenible es si los gobiernos que adoptan sistemas democráticos serán más o menos capaces de comprometerse con el tipo de estrategias de desarrollo de largo plazo que necesitan sus países. Tal como en Occidente, es de preverse que el oportunismo electoral de corto plazo prive contrarrestando en diversos grados las ganancias de un sistema participativo más abierto. Con un horizonte cronológico de cinco años o menos, los gobiernos elegidos se ven enfrentados a la inexorable

lógica de que la mermelada de hoy logrará más votos que los hornos para el pan de mañana. La salud económica de largo plazo de la nación y los derechos de las futuras generaciones no son percibidos como temas para un manifiesto político triunfador.

Puede llegarse a la conclusión de que, si bien el desarrollo sostenible requiere de un proceso político participativo, la imposición de formas democráticas no conocidas sin que se hayan previsto los pesos y contrapesos necesarios puede resultar socialmente divisoria y contraproducente. Luego, lo que se necesita de quienes externamente respaldan la renovación política en el sur es menos énfasis en la forma y más atención y meditación en cuanto a la esencia; es decir: unos esfuerzos prácticos para sentar las bases de una sociedad pluralista. Tal como lo ha señalado un distinguido comentarista africano: “La transformación que se necesita en el proceso político va más allá del multipartidismo o de concesiones que haga el gobierno.

Es necesario fortalecer la sociedad civil en todos los niveles, incluyendo los campesinos, los trabajadores, los movimientos estudiantiles, las ONG, las asociaciones profesionales, los grupos académicos, etc.” (Damiba, 1991).

Un primer paso que sería apropiado tomaran las agencias externas en este proceso sería una vigilancia constante y exhaustiva del cumplimiento con los derechos humanos. Los campos afines que deberían recibir atención deberían cubrir muchas libertades e instituciones distintas, tales como el mantenimiento del estado de derecho, la responsabilidad obligatoria de los órganos gubernamentales, la prevención del nepotismo y otros padrinazgos incontrolados, la posibilidad de un verdadero pluralismo de ideas, la existencia sin obstáculos de distintas asociaciones, grupos de interés y una prensa libre y, finalmente, una separación lo más grande posible entre partidos (o el partido) y el estado o entre la esfera política y la económica. (Hofmeier, 1991)

A esto podría agregarse una campaña de información y educación públicas, que es lo que se necesita en muchos países para una mayor conciencia por parte de la gente acerca del proceso democrático que se desarrolla y para que cuente con los instrumentos conceptuales básicos para sus participación.

EL DEBATE DEL “BUEN GOBIERNO”

Junto con el nuevo compromiso de los donantes para con la democracia en el desarrollo se presenta un rubro crítico digno de atención sobre la estructura y eficiencia de las instituciones que en el mundo en vías de desarrollo se necesitan como respaldo. Este debate sobre “el arte del buen gobierno” se inició en el Banco Mundial en el estudio con perspectiva de largo plazo realizó sobre al África subsahariana (Banco Mundial, 1989). Si bien provocó toda una controversia ---y por buenas razones ---ha hecho mucho por generar la conciencia de que los planes mejor diseñados para un desarrollo sostenible no pasarán de un mismo sitio si o existen los mecanismos institucionales adecuados que permiten formular políticas y ejecutarlas.

En un determinado nivel puede apreciarse que las preocupaciones del Banco Mundial se centran primordialmente en la eficiencia de la administración económica. En su estudio de largo plazo se hace énfasis en la necesidad de un “servicio público menos adiposo, más disciplinado, mejor capacitado y más motivado”, unas empresas públicas con autonomía gerencial e indicadores controlables de rendimiento y un gobierno local con un papel más importante. En otro nivel, no obstante, tras la afirmación de que un “mejor gobierno requiere de una renovación política” algunos críticos del análisis del Banco estiman que es altamente ideológico y que sugiere que la democracia liberal occidental es el único camino hacia el desarrollo.

Poniéndolo en términos simples puede formularse una ecuación que muestre que: buen gobierno = buenos decisores + buenas decisiones + buena ejecución. Y pocos cuestionarían el concepto general del Banco de que los requisitos incluyen el estado de derecho, la responsabilidad pública y el libre flujo de información. Pero más allá de esto los críticos detectan una tendencia a emitir una receta general para todos los países: la misma inhabilidad de desagregar según las condiciones nacionales y locales, que ellos consideran como una de las principales fallas de los programas de ajuste estructural de la década de 1980.

Hasta ahora el debate sobre el buen gobierno ha producido más interrogantes que respuestas. Por ejemplo : las duras reformas económicas exigidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en África han sido emprendidas más fácil y eficazmente por regímenes autoritarios, que a menudo han impuesto controles aun más rígidos para impulsar las políticas . Además, los cortes presupuestarios introducidos con estas reformas han resultado a menudo en condiciones de trabajo casi imposibles en el gobierno, lo que ha llevado a una “fuga de cerebros “ y a un rendimiento aun más bajo de las instituciones mismas de las que depende el resultado final de las reformas. Y hasta el momento las agencias del norte no han salido al frente con ofertas de ayuda especial para gobiernos que estén listos a comenzar las reformas democráticas en condiciones económicas difíciles.

MARCOS DE REFERENCIA ORGANIZATIVOS

Con bases en el anterior análisis, deberíamos ahora examinar el marco de referencia organizativa o estructuras que se necesitan para que las políticas del desarrollo funcionen en la práctica. Deben contestarse dos preguntas fundamentales sobre el rumbo del cambio institucional en el contexto de la sustentabilidad.

¿Qué tipo de procesos y mecanismos democráticos se necesitan para liberar las energías productivas de las poblaciones del Tercer Mundo y convencerlas de que los nuevos esfuerzos son para su propio beneficio?

¿Cuales son las condiciones que se requieren para que funcionen esos procesos?

¿QUÉ PROCESOS?

La participación del pueblo es un proceso multiforme y dinámico; no es algo que pueda simplemente instituirse por medio de una legislación, aunque en la mayoría de los casos esto será una condición necesaria. El proceso es multiforme en el sentido de que no es posible iniciarlo desde un solo punto de partida ni lograrse por una progresión lineal. Una ONG en Borneo, Burundi o Brasil podría querer manejar de manera participativa, pero será bloqueado desde el inicio si los beneficiarios del proyecto en el plano comunal están sujetos a la dominación cultural, política o económica de los caciques, políticos o comerciantes tradicionales o si el gobierno central impide a la ONG el acceso a la información y se resiste a colaborar con sus propios servicios de extensión. Con base en el estudio de un caso del Perú, un análisis de la participación ciudadana hace énfasis en que debe ser entendida en el contexto de instituciones políticas y gubernamentales que son complejas y cambiantes, en las que abundan la alianzas extrañas y en las que los motivos para la participación son conflictivos (Peattie, 1990). A pesar de las complejidades, los procesos democráticos para el desarrollo sostenible deben comenzar en el punto en el que se encuentra la gente, tanto de que esta condición tanto en términos de lugar como de ambiente sociocultural. El hecho de que esta condición básica siga siendo letra muerta

en muchas partes del mundo (y se viole en buen número de las democracias modelo de Occidente) puede atribuirse esencialmente a dos factores:

. Sobreconcentración de poder político, comercial o social en las manos de pequeñas minorías y

. El resultante gigantismo de las instituciones centralizadas y burocracias con un estrato ejecutivo muy pesado, que son incapaces de responder a necesidades u oportunidades.

Sin embargo, recientemente han comenzado a aparecer fisuras en muchas de las monolíticas nacionales que controlan el desarrollo del pueblo en el sur. Algunos las interpretan como signos de una tendencia global hacia la descentralización y el poder del pueblo : quizás incluso el “cambio paradigmático” que algunos de los más progresivos pensadores del desarrollo han estado buscando por mucho tiempo en el horizonte.

Se dice que la descentralización es una idea a la que le ha llegado la hora (Banuri 1991). Pero ¿cuán sustancial es la prueba empírica de que se opera un cambio en esta dirección? Sin duda el impulso individual más poderoso durante la década de 1980 fue proporcionado por los programas de ajuste estructural que exigían muchos gobiernos del sur recortaran servicios sociales y se deshicieran de empresas no rentables. Algunos recorte dejaron pocas posibilidades de ser algo más que agencias ejecutoras para el centro. Muy pocos propiciaron una verdadera transferencia de poder a las agencias locales que estaban en mejores condiciones de llenar el vacío, fuesen gubernamentales o de otra naturaleza.

Se dice que la descentralización es una idea a la que le ha llegado la hora (Banuri 1991). Pero ¿cuán sustancial es la prueba empírica de que se opera un cambio en esta dirección? Sin duda el impulso individual más poderoso durante la década de 1980 fue proporcionado por los programas de ajuste estructural que exigían que muchos gobiernos del sur recortaran servicios sociales y se deshicieran de empresas no rentables. Algunos recortes dejaron un vacío; otros condujeron a la delegación de responsabilidades en los estamentos provinciales y locales del gobierno, pero lo dejaron pocas posibilidades de ser algo más que agencias ejecutoras para el centro . Muy pocos propiciaron una verdadera transferencia de poder a las agencias locales que estamos en mejores condiciones de llenar el vacío, fuesen gubernamentales o de otra naturaleza.

Entretanto, tal como lo muchos ejemplos en este volumen, se ha acumulado una gran cantidad de pruebas para mostrar que los planes de desarrollo descentralizados son casi invariablemente los que han dado los mejores resultados. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de planes iniciados en el plano comunal o de algún proyecto y siguen siendo pocas las pruebas concluyentes de que el poder que cedan los gobiernos centrales vaya a fluir hasta las bases.

Los promotores de la centralización tienen que superar cierto número de objeciones de parte de distintos círculos; por ejemplo: que puede estimular la anarquía, que la coordinación entre agencias y el mantenimiento del estado de derecho se harán más difíciles y que será difícil proteger los derechos de los individuos o de los grupos más pequeños (ibid). Estas preocupaciones no deben ser minimizadas, pero suponiendo que pudieran ser resueltas satisfactoriamente, se necesitarán acciones en diferentes niveles para promover un modelo de desarrollo descentralizado. Se necesita más investigación para definir políticas apropiadas para las agencias internacionales y los gobiernos nacionales. Se necesita una mejor capacitación para que los extensionistas puedan desarrollar estrategias y programas con la gente y para que los personeros oficiales en los planos nacional, intermedio y local los preparen e involucren en nuevas formas de trabajo y nuevas relaciones entre un plano y otro.

Una consecuencia importante de un cambio en derechos y responsabilidades para pasar de un gobierno central a un plano local debería ser un mejoramiento en la administración de recursos humanos, físicos y financieros. Pero para que el sistema funcione de esta manera la comunidad local debe ser capaz de obtener poderes de decisión para sus propios asuntos. En otras palabras: debe haber un ambiente potenciador; particularmente, un marco de referencia legal y una infraestructura organizativa por medio de los cuales los órganos representativos en el plano comunal puedan informarse sobre los asuntos del día y luego transmitir sus opiniones o decisiones tanto a las otras comunidades como a las autoridades superiores.

Para que esta infraestructura sea eficaz, deben tenerse en cuenta tres requisitos esenciales:

Transparencia, que quiere decir que el proceso de la toma de decisiones debe ser abierto a la vista del público, pudiendo comprobarse que está libre de interferencia por parte de intereses especiales;

responsabilidad, no sólo en el sentido financiero para protegerse de una mala administración o de la malversación de fondos, sino también políticamente, para garantizar que se cumple con las políticas y programas convenidos y

Libertad de información, que requiere de independencia para la prensa y otros medio de información, de manera que el derecho de la gente a participar en los asuntos públicos esté respaldado por el derecho a saber.

¿QUÉ CONDICIONES ?

Para tomar las provisiones necesarias para estos derechos y responsabilidades los gobiernos deben demostrar su compromiso para con la participación popular en diversos frentes:

estableciendo un marco de referencia legislativo apropiado par dar a su compromiso la fuerza de una ley y fortaleciendo la integridad y poderes del poder judicial en las formas en que se requiera para garantizar su cumplimiento;

emitiendo instrucciones para las entidades públicas y los empleados con el objeto de garantizar que se cumpla con la ley, ofreciendo cualesquier recursos fuesen necesarios para reformar la instituciones y prácticas existentes y vigilando los avances logrados y publicando informes regulares para subrayar los campos en los que se hayan registrado logros y además, o en su defecto, dificultades;

Ofreciendo educación y capacitación vocacional en los planos comunal, distrital y provincial para producir un cuadro adecuado de personas entrenadas y bien motivadas que comprenderán los valores de un sistema participativo y serán competentes para manejarlo.

El término “multipartidismo” se usa frecuentemente con la implicación de que un sistema político que permite libremente el establecimiento de partidos políticos será, por definición, democrático. Esto constituye una peligrosa y exagerada simplificación. Un sistema multipartidista ofrece una mejor protección a la libertad del individuo, pero en sí no es suficiente. Tan importantes como él son la fuerza, la orientación y la credibilidad de las organizaciones que están situadas entre el ciudadano corriente y el estado: el comité del poblado, la asociación de trabajadores rurales, el sindicato de profesores, la cooperativa de artesanos, la federación de grupos femeninos, el consorcio nacional de ONG y muchas otras.

No es necesario decir que si estas organizaciones intermedias son débiles, estarán en una posición difícil para representar los intereses de aquellas personas de las que son portavoces en cualquier sistema participativo; naturalmente, para sus constituyentes el sistema participativo; naturalmente, para sus constituyentes el sistema no funcionará. Deben ser fuertes para lograr credibilidad entre sus miembros/simpatizantes y también entre los más altos órganos del gobierno con los que se relacionan.

Un buen ejemplo es el consorcio VOCE de ONG en Zimbabwe, que surgió de una organización de bienestar social antes de la independencia y que hasta hace poco tiempo había experimentado una pérdida gradual de apoyo entre sus miembros. Muchos sintieron que VOCE era incapaz de representar sus intereses eficazmente y que esto limitaba sus posibilidades de participación en lo referente a la política desarrollo en el plano nacional. Conforme a una reciente reestructuración y con un nuevo nombre: Asociación Nacional de ONG (NANGO), el consorcio ha adoptado una nueva constitución y una estructura administrativa descentralizada que propicia una participación más activa por parte de sus miembros en todos los niveles. Ya se puede notar una nueva sensación de optimismo y compromiso.

Aun con recursos humanos y técnicos mucho más cuantiosos, muchas instituciones sociales que se consideran la médula de la democracia en el norte no llegan a cumplir con las exigencias de la verdadera participación. En países del sur que acaban de entrar en el camino de la democracia existen pocas de las condiciones previas necesarias para la participación en el plano nacional; sin embargo, podrían existir aún posibilidades de desarrollar formas tradicionales colectivas de toma de decisiones en el plano comunal, que tienen la ventaja de estar bien establecidas y de ser bien entendidas.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

La gente que está en el negocio de lo ambiental/el desarrollo tiene mucha habilidad para inventar el tipo de santo y seña mágico al que ha venido apuntando este capítulo; por ejemplo: “evaluación participativa” ,”buen gobierno” y hasta el término mismo de “sustentabilidad”. Aunque la realidad viene atrás y a paso lento, nos ofrecen una sensación reconfortante de que estamos en el camino correcto.

Pero ¿qué es lo que se necesita para lograr el tipo de equilibrio armónico que implica este vocabulario cabalístico?.

En primerísimo lugar, como opina la mayor parte de los analistas, está la necesidad de una maquinaria eficaz que transporte y haga pasar el modelo del desarrollo sostenible de la teoría a la práctica. En términos sencillos, lo que se requiere es una red interconectada de instituciones capaces de actuar como circuito de líneas eléctricas para captar y distribuir la energía humana de una nación. Si no se cuenta con una tal matriz para dar expresión y coherencia a las aspiraciones y esfuerzos de la gente, no puede construirse desarrollo alguno que tenga probabilidades de perdurar.

Hace poco más de una generación se consideraba a la India epítome de la miseria del Tercer Mundo, con un hambre generalizada y una pobreza aparentemente irreversible. Hoy más de 300 millones de indios siguen siendo extremadamente pobres, pero el país se ha convertido en la octava potencia industrial del mundo debido, en grado significativo, a su estructura organizativa altamente desarrollada, que comprende, desde el nivel de los poblados hacia arriba, varios miles de grupos no gubernamentales que están activos en cada campo del ámbito social y del económico.

En otros países, no obstante, y más notoriamente en el África, el desarrollo de instituciones formales se ha visto circunscrito hasta hace poco a órganos del gobierno central y del partido en el poder. En el pasado, los proyectos para el desarrollo de instituciones en el sur por parte de grandes agencias de asistencia a menudo también han sido muy cortos en términos de duración y muy estrechos en términos de objetivos.

Una publicación del Banco Mundial que reconoce que el desarrollo institucional es un proceso lento, dice que donde ha tenido más éxito el Banco ha sido en sus esfuerzos de larga duración, “usualmente de varias décadas”. Se descubrió que los proyectos institucionales que al principio se concentraron en sólo uno o dos asuntos, no funcionaban muy bien; sin embargo, aun cuando se han introducido en programas rurales o urbanos integrados, han tendido a producir resultados deficientes. Lo que es significativo es que se han logrado los mayores avances en sectores de “alta especificidad”, tales como las finanzas, la industria y la tecnología de avanzada, en los que pueden medirse con precisión los estándares y el rendimiento, mientras que el menor progreso se ha logrado en actividades sociales u “orientadas al pueblo”, tales como el desarrollo rural y la atención médica (Israel, 1987).

Este recuento de la experiencia del Banco Mundial parte de una definición más bien estrecha del desarrollo institucional, que lo presenta como “el proceso de mejorar la capacidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos humanos y financieros disponibles”. Se puede argumentar que debería tener el propósito más fundamental de evaluar la relevancia de las instituciones --- en su conjunto y en relación con otras--- para hacer frente a las necesidades económicas o sociales. Sólo con tales términos de referencia podrán identificarse las instituciones que ya han cumplido con su propósito o que, quizás, para empezar, deben su existencia a motivos dudosos. Este punto es importante, ya que las instituciones no constituyen un factor neutral en el proceso del desarrollo; representan valores que, a su vez, representan los intereses de algún grupo político o social. Como consecuencia de ello, pueden ser muy exploradoras. Una escuela de pensamiento sostiene que en la sociedad institucionalizada de hoy la salud, la educación, la dignidad, la independencia y el trabajo creativo se definen como poco más que el trabajo de las instituciones que dicen servir para cumplir con estas metas (Illich, 1970).

Por lo tanto, pretender fortalecer la base institucional para el desarrollo sostenible, debe tenerse en primer lugar cuidado de que se pueda garantizar que los valores son los correctos y que tanto la escala como la orientación de las institución son las apropiadas. Sólo en este momento estaríamos en condiciones de abordar los aspectos técnicos sobre el uso eficaz de los recursos---y de nuevo en este punto debe recordarse que la transferencia de conocimientos científicos, técnicos o administrativos a una determinada organización no será suficiente para mejorar su rendimiento si continúan igual los elementos que dificultan su funcionamiento (vertiente arriba) o su producción (vertiente abajo).

De tal manera ¿cómo deberíamos visualizar los tipos de institución que podrán mantener patrones sostenibles de desarrollo?

EL PLANO MICRO

En el plano comunal una institución viable será la que representa las ideas, los intereses y además, o en su defecto, las necesidades del pueblo; la que cuenta con su confianza y con las facultades para comunicar sus opiniones efectivamente en el intercambio con las autoridades superiores. Esto presupone cierto grado de descentralización para la toma de decisiones y supone la capacidad de líderes y miembros de la comunidad para aprovechar sus derechos. Exige que las

instituciones locales tengan acceso a la información sobre el desarrollo nacional y políticas para el uso de los recursos, además de las capacidades necesarias para interpretar esta información y poder formular de manera realista sus propias expectativas.

Las organizaciones locales deben ser los cimientos de cualquier proceso participativo de desarrollo. Así como pueden dar a la gente alguna posibilidad de expresión en las decisiones políticas que le afectan, pueden movilizar recursos locales, ofrecer una mejor representación a la mujer y adaptar programas diseñados externamente a las condiciones locales. Sean urbanas o rurales, formales o informales, las organizaciones locales están entre las más importantes y activas de todas las organizaciones en cuanto a la conformación de su medio de acción y pueden ser de importancia crucial para el uso sostenible de los recursos (Pretty y Sandbrook, 1991).

¿Qué se necesita entonces para promover el desarrollo de instituciones en el plano micro y para facilitar su trabajo? Antes que nada, el derecho a organizarse. Sobre este particular un comentarista ha subrayado el concepto de que para que puede potenciarse el pueblo, debe ser “creado” por medio de instituciones o de la organización colectiva. Otros mencionan necesidades de cooperación con dependencias gubernamentales y de asistencia técnica, mientras que un estudio sobre vivienda y salud en ciudades del Tercer Mundo enumera cuatro condiciones para la promoción de la participación comunal: gobiernos representativos en todos los niveles; respaldo del gobierno local; adopción de un enfoque más comunitario por parte de los programas gubernamentales e introducción de “facilitadores comunitarios” que establezcan los enlaces con el gobierno y otras dependencias.

EL PLANO MEDIO

En los planos intermedios de la organización social, económica y política, ---ese estrato tan amplio que se encuentra incrustado entre el gobierno y las bases ---se necesita una mezcla más compleja de aptitudes técnicas, administrativas y de manejo de la información para que la maquinaria institucional sea eficaz. Situado entre los planos macro y micro, este plano medio es el de instituciones que comprenden las autoridades provinciales y distritales, la cooperativa los institutos de investigación y capacitación, el sector privado de pequeña escala, los sindicatos, los grupos religiosos y toda una gama de organizaciones independientes sin fines de lucro. Para que este sector funcione eficazmente y para el interés nacional debe cultivar la capacidad de mirar en dos direcciones: poder interpretar a las bases dirigiéndose al centro y viceversa. Este papel está bien establecido en ciertos países del sur, pero es algo nuevo en los que la transmisión del poder ha sido hasta ahora unidireccional. Por lo tanto exige muchas nuevas aptitudes de parte de los que deberían proporcionar el enlace clave entre los formularios de las políticas y la masa popular.

Las federaciones de grupos comunales y los gobiernos locales, los cuales pueden andar pisando la línea micro-medio, así como las ONG son tres elementos importantes en la infraestructura del plano medio. Federaciones nacionales y provinciales de agricultores pobres u organizaciones comunales se han desarrollado en muchos países.

Van desde la Federación de las Agrupaciones Naam, que da respaldo nada menos que a 200.000 miembros campesinos en Burkina Faso, a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular de México (CONAMUP), que es marco para docenas de grupos urbanos en todo el país. Federaciones de esta naturaleza pueden desempeñar un papel clave movilizándolo y compartiendo un frente eficaz para la interacción y la negociación con entidades gubernamentales, de investigación o de asistencia (Bebbington, 1991).

Un mensaje que aparece reiteradas veces en este libro es que las prácticas sostenibles requieren de una transferencia de poder y responsabilidad del gobierno local, habrá que hacer mucho con

las administraciones de la mayor parte de las ciudades, pueblos y villas en el sur antes de que estén equipadas para esta tarea.

Como se ha señalado anteriormente, lo más frecuente es que descentralización haya venido significando mayores responsabilidades para el gobierno local sin aumento alguno de sus recursos financieros o de su autoridad para la toma de decisiones, que son ya inadecuados. En la mayor parte de los centros urbanos ya el gobierno no desempeña más que un papel menor en la construcción de viviendas, los acueductos, la construcción de caminos o en otros servicios básicos--- y en las peores situaciones el gobierno local puede tener una influencia negativa reprimiendo a las organizaciones comunales y favoreciendo inversiones que benefician a una pequeña élite.

El mejoramiento de la calidad y recursos del gobierno local debería, por lo tanto, constituir una prioridad en cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Calidad significa que tales autoridades deben ser elegidas por la comunidad y responsables ante ella, con poderes bien definidos que sean consecuentes con su responsabilidad por los asuntos de la comunidad. Para garantizarse un grado adecuado de autonomía los gobiernos locales deben también tener acceso a las fuentes independientes de ingresos ---algo a lo que muchos gobiernos locales y no sólo los del sur se resisten como pueden .

A través de la mayoría de los países de Iberoamérica, Asia y África, las ONG ---extranjeras o del lugar --- han sido protagonistas del desarrollo en el plano medio en las últimas dos décadas. En el mejor de los casos han demostrado ser más flexibles y más innovadoras y estar más dispuestas a introducir enfoques participativos que las organizaciones oficiales. También han puesto en jaque con éxito a muchos planes de desarrollo oficiales de gran escala que amenazaban los derechos o recursos de los pobres.

Por esta razón muchos gobiernos tienen percepciones ambivalentes, si no suspicaces, sobre la ONG. En vista de su control de fondos substanciales del norte, los gobiernos se han visto obligados a reconocerlas como socios en el proceso del desarrollo. Pero para que esta asociación tenga un significado real las ONG y otras organizaciones que representan los intereses del pueblo deben lograr el acceso al proceso de la formulación de políticas. En la práctica, sólo se les dará un papel significativo en la formulación de políticas cuando sean capaces de demostrar un entendimiento profundo de las dificultades técnicas y políticas que prevalecen en cada sector determinado. Aunque se otorgue nominalmente, el acceso a la arena política no tendrá sentido para las organizaciones populares a menos que estén preparadas para aprovecharlo.

El papel de las ONG en materia de políticas es real o potencialmente una de sus funciones más importantes. Esto ha sido demostrado en los últimos diez años por gran número de grupos en Asia e Iberoamérica, que han formado redes y coaliciones para hacer campaña sobre asuntos de interés para sus miembros. Sin embargo, en África sólo unos poquísimos grupos no gubernamentales han sido capaces hasta ahora desarrollar lo que podría ser una plataforma política. Algunos están actualmente haciendo esfuerzos en esa dirección, comenzando con las aptitudes necesarias para sustentar la formulación de unas políticas.

Se necesita mucho más en términos de inter-fertilización y montaje de redes entre las instituciones del plano medio para que pueda desarrollarse el consenso en cuanto a estrategias que son las que deben respaldar las metas del desarrollo participativo. Entre otras cosas, esto exige un buen grado de flexibilidad institucional.

EL PLANO MACRO

Para cierto número de gobiernos nacionales la última década del siglo veinte ha comenzado con una profunda ---y en algunos casos traumática --- reevaluación del papel del estado. El desmantelamiento del sector público que en muchos países del Tercer Mundo se ha hecho durante los 80 bajo presión el FMI, fue presentado como una necesidad económica objetiva. Sin embargo, la reestructuración institucional que ese paso atrás implicará para muchos de los países del sur en los 90 se está asociando como una agenda claramente política.

Alguna parte de todo esto: el énfasis en los sistemas democráticos y en la participación del pueblo, debería ayudar a consolidar los cimientos del desarrollo sostenible. Pero existe un verdadero peligro que lo que necesita ahora el sur es un conjunto de copias al carbón de instituciones occidentales para que la democracia funciones. La tendencia ya evidente de algunos países donantes a equipar la democracia con la política multipartidista y con los principios del mercado libre es algo que viene al caso.

Las instituciones gubernamentales en los países de bajos ingresos varían tanto en alcances y calidad que es imposible hacer una generalización acerca de sus necesidades. Algunas tienen unos ministerios eficientes bien dotados que trabajan sobre políticas claramente definidas o promueven el desarrollo sostenible hasta donde lo permiten sus medios. Otras tienen una infraestructura efectiva realmente pequeña o no la tienen del todo y, en el caso de los países más pobres del África subsahariana, sólo hay pocos recursos humanos y otros medios para comenzar a desarrollarlo.

Lo que sí puede decirse es que, en su mayor parte, los países deberían estar procurando fortalecer sus capacidades en la formulación de políticas y en la investigación socioeconómica y técnica, con miras a tres objetivos:

- 1- mejorar su independencia económica adquiriendo una mayor paridad de negociación con las agencias del norte en materia de finanzas, asistencia y comercio;
- 2- mejorar los aportes de la investigación nacional a la formulación de políticas, reduciendo así su dependencia del asesoramiento externo, que sólo en raras ocasiones puede tomar en cuenta de manera plena los factores indígenas críticos de las relaciones culturales y sociales;
- 3- facilitar el proceso de reestructuración institucional por debajo del nivel gubernamental, asistiendo en la identificación de mecanismos y vínculos necesario entre los planos macro, medio y micro.

INSTITUCIONES EN EL NORTE

Entre tanto, en países del norte, un conjunto de voces cada vez más fuerte que clama por la protección ambiental y las políticas “verdes” ha dado lugar al rápido crecimiento de instituciones comprometidas con el desarrollo sostenible en la última década. Los gobiernos han establecido nuevos ministerios del medio ambiente y campañas montadas por agencias no gubernamentales han generado un gran apoyo por parte del público acerca de diversos temas con esto relacionados.

Pero el apoyo popular al desarrollo sostenible tiende a detenerse antes de llegar a los campos políticos en los que la gente percibe que pone en juego sus propios intereses. Esto significa que el público ejerce poca presión, o no la ejerce del todo, para impulsar cambios en los términos del comercio internacional o en los modos de vida consumistas y acaparadores de recursos. Para

hacer frente a estos asuntos los países del norte necesitan más organizaciones independientes capaces de analizar los costos y beneficios de diversas opciones políticas.

Internacionalmente mucha atención se ha prestado en épocas recientes a las formas de reformar las instituciones de gobierno global: el sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En abril de 1991 una reunión de treinta líderes mundiales celebrada en Estocolmo por convocatoria del Primer Ministro de Suecia, Ingvar Carlsson, llegó a la conclusión de que Naciones Unidas “hoy no era lo suficientemente fuerte para manejar las tareas a las que está enfrentada...necesita modernizarse tanto como su organización necesita actualizarse”. En particular, su declaración decía que Naciones Unidas tenía que ser capaz de manejar la dimensión de la seguridad en cuanto a asuntos económicos y ecológicos en el nivel del Consejo de Seguridad. Señalando que el FMI y el Banco Mundial habían extendido sus actividades más allá de las que originalmente se habían previsto, la reunión pidió una cumbre mundial sobre el gobierno global, para examinar estos asuntos y otros con ellos relacionados.

RECURSOS HUMANOS

Para lograr el desarrollo sostenible, la gente debe ser capaz de participar en decisiones que afectan sus vidas . La previsión de esta participación hace necesario un proceso político democrático con instituciones eficaces y responsables en todos los niveles. Y para que sean eficaces, las instituciones deben ser capaces de contar con una provisión de personas competentes y bien motivadas que las manejen. Por lo tanto, para los países del sur el camino hacia un futuro sostenible tiene que empezar con programas de desarrollo del recurso humano. Muchos en Asia e Iberoamérica ya han recorrido parte de este trayecto; otros países --- incluyendo la mayoría de los de África --- han avanzado poco en los últimos años y no pocos están perdiendo terreno.

El estudio del Banco Mundial (Banco Mundial , 1989) sobre la perspectiva de largo plazo en el África subsahariana calificó la enseñanza primaria y secundaria en la región como “baja y en descenso”, cuando , por parte, la educación superior reveló ser generadora de una mezcla no apropiada de resultados, sobreproducción de graduados de insuficiente calidad y altos costos.

En un extremo del espectro educacional, saber leer y escribir puede potenciar a los pobres, capacitándolos para lograr una mayor consciencia acerca de las circunstancias y cambios que podrían mejorar sus vidas. En el otro, las naciones del sur necesitan especialistas excelentemente capacitados para la formulación de políticas , la investigación, la planificación y la administración. En algunos países el gasto no equilibrado en educación superior ha producido un excedente de graduados en ciertos campos y un déficit en otros. Las carencias de personal capacitado se han visto agravadas por la continua “fuga de cerebros” poseedores del talento hacia el norte , en algunos casos para puestos en las mismas agencias de asistencia que dicen lamentar tal cosa. Se estima que hay mucho más de 100.000 africanos capacitados viviendo actualmente en Europa y Norteamérica.

Al delinear una agenda estratégica para el África en los noventa, el Banco Mundial sugirió que, cualesquiera que fuesen los puntos de vista políticos de los distintos gobiernos u organizaciones, había un “amplio entendimiento en particular sobre la prioridad absoluta que debe darse al recurso humano y al desarrollo institucional “ (Banco Mundial , 1989). Es en esto en lo que cualquier desarrollo sostenible debe sentar sus raíces.

CONCLUSIONES

A partir de este estudio de los elementos estructurales de la sustentabilidad puede llegarse a dos tipos de conclusiones: las de principio (lo que debe hacerse, conforme lo permita el cambio) y las pragmáticas (lo que puede y no puede hacerse según las dificultades existente). Pero no hay un límite fijo entre ambas. Lo que es un ideal lejano para un país podría ser la sabiduría ya adquirida de otro; lo que era inconcebible el año pasado podría estar a nuestro alcance hoy. De ahí que sería impertinente intentar hacer una demarcación entre estas dos categorías.

Este capítulo ha pretendido demostrar que la organización para un cambio hacia un futuro global sostenible estriba en los derechos y responsabilidades que ostenta la gente para participar en las decisiones que afectan sus vidas y las de las futuras generaciones . También exige que norte y sus comparten equitativamente los costos de la adaptación a una sociedad sostenible.

Con el objeto de habilitar a su gente para que ejerza el derecho a la participación , los gobiernos deben garantizar derechos civiles y políticos , incluyéndola libertad de asociación, un poder judicial independiente y libertad de información. La participación puede entonces conducir a una verdadera potenciación por medio del aporte de una educación apropiada, una mayor consciencia y la capacitación en especialidades para que puedan superarse las iniquidades que se han perpetuado para excluir a la mayoría de la conformación de su propio desarrollo.

Avanzar hacia estas metas presupone la existencia de procesos democráticos ola capacidad para su existencia desde el plano de la aldea hasta el plano global. Pero estos proceso serán de índole diversa; no puede y no debe esperarse que correspondan a un determinado modelo. Las agencias internacionales y los gobiernos del norte deben tener cuidado al poner condiciones políticas en los programas de asistencia. Hay severas limitaciones en cuanto al grado en el cual puede una economía de mercado impulsar la democracia en los países pobres con pocos recursos para administrar la transición. Debe hacerse énfasis en la esencia y no en la forma del progreso que se logre hacia una sociedad pluralista.

Se sugiere que para administrar el cambio se requiere, en cualquier país, una red interconectada de instituciones capaces de actuar como circuito de líneas eléctricas para captar y distribuir la energía de una nación. Gran parte de al atención que recientemente se ha prestado al desarrollo institucional se ha centrado en la eficiencia organizativa. Pero las instituciones no son factor neutral en el desarrollo ; a menudo son explotadoras de los pobres. Siendo más fundamentales que su eficiencia, algunas de las interrogantes que deben atenderse tienen que ver con la escala, la orientación, la relevancia y los valores de las instituciones en relación con las necesidades económicas o sociales. En cada nivel en la escala de las organizaciones (micro, medio, macro) , se necesitan medidas habilitadoras para ayudar a las instituciones a cumplir con su papel. Como ejemplo particular, el apoyo al desarrollo sostenible exige esfuerzos más coherente--- especial pero no exclusivamente en el sur--- para fortalecer la calidad, la representatividad y los recursos del gobierno local .

Finalmente y tal como ahora lo reconoce más y más gente , el prerrequisito para cualquier futuro sostenible reside en la movilización de recursos humanos para proyectarlo y administrarlo. Deben valorarse (o revalorarse) las prioridades que cualquier país determina para el desarrollo de los recursos humanos no sólo según los requerimientos de un determinado sector o una determinada institución, sino en relación con los más amplios conceptos de la sustentabilidad.

Si se le da la oportunidad, pude decirse en conclusión, la gente puede hacer que actúe la democracia directa de manera poderosa en favor del desarrollo sostenible. El problema más difícil es el de ascender a otras categorías. Por encima del plano de los grupos pequeños o comunales, los sistemas de la democracia representativa tienen que reconciliar muchas presiones

complejas y conflictivas. Puede esperarse que contribuyan a la meta de la sustentabilidad sólo cuando las divisiones sociales sean manejables y cuando se da un amplio consenso sobre los criterios ecológicos, económicos y éticos para un futuro seguro. Estas tres consideraciones, la ecológica, la económica y la ética, deben ser la medida de cualquier organización para el cambio en el siglo veintiuno.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

ACORD, 1990.

Democracy and Empowerment in África: The Challenge for NGOs, ACORD, Londres.

Banco Mundial, 1989. Sub-saharan África: from Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial, 1991. "Democratic decentralization", mimeografiado, IUCN, Islamabad.

Bebbington, Anthony, 1991. Farmer Organization in Ecuador: Contributions to Farmer First Research and Development, Sustainable Agriculture Programme Gatekeeper Series N26; IIED, Londres.

CWS (Church World Service) y LWR (Lutheran World Relief), 1991.

"Democratization and development: what are we talking about?", documento para la discusión para un taller de una ONG, Washington, D.C., mayo.

Daly, Herman, 1991. "Governance and economic development", África Forum, 19,5 septiembre-octubre.

Damiba, Pierre-Calver, 1991. "Governance and economic development", África Forum, 1. Ecoforum, 1991. 15,2, julio.

Environment and Urbanization, 1990. "Mexico's urban popular movements", 2,1, abril.

Freire, Paulo, 1970. Pedagogy of the Oppressed, Seaview Press, Nueva York.

Freire, Paulo, 1973. Education for Critical Consciosness, Seaview Press, Nueva York.

Fundación Dag Hammarskjold, 1975. What Now? Another Development, Fundación Hammarkjold, Uppsala, Suecia.

Gran, Guy, 1983. Development by people: Citizen Construction of a just Word Cities, Earthscan, Londres.

Hasan, Mubashir, 1991. "Empowerment, democracy, participation and developmente in Southeast Asia", Developmente, (periódico de la Sociedad para el Desarrollo Internacional), 1.

Hofmerier, Rolf, 1991. "Political conditions attached to development, aid for Africa", documento para una conferencia patrocinada por Queen Elizabeth House, Oxford, y el Banco Mundial, Oxford, mayo.

Huxley, Aldous, 1927. Proper Studies, Chatto Windus, Londres.

Illich, Ivan , 1970. Deschoolig Society, Harper Row, Nueva York.

Israel, Arturo, 1987. Institutional Development: Invcntives to Performance, Banco Mundial, Washington, D.C.

Mc Cracken, Jennifer A., Pretty, Jules N. y Conway, GordonR., 1988.
An Introducción to Rapid Rural Appraisal for Agricultural Development, Programa de Agricultura Sostenible, IIED, Londres.

Peattie, Lisa, 1990. "Participation: a case study of how invaders organize, negotiate and interact with government in Lima, Perú ",
Environment and Urbanization, 2,1, abril.

PNUD, 1991. Human Development Repor 1991. "Operationalizing sustainable development at the community level : primary environmental care", documento para la Comisión de Asistencia para el desarrollo , OECD, París , octubre,

Stockholm Inititative on Global Security and Governance, 1991. Common Responsibility in the 1990s, Oficiana del Primer Ministro, Estocolmo, abril.

Traducción : Orlando García Valverde.

LAS ONGS INTERMEDIARIAS : EL ESLABÓN DE APOYO EN EL DESARROLLO DE LAS BASES

T.F Carroll

Cómo servir a las bases: las OAB y las OAM

El propósito general de este libro es examinar las características organizativas comunes o recurrentes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) intermediarias, así como sus estrategias para el desarrollo, con el objeto de determinar cuáles enfoques y configuraciones institucionales parecen corresponder mejor a lo es un buen funcionamiento y para sugerir cómo pueden las agencias donantes estimular estos elementos de signo positivo.

El término intermediario no es muy bien visto en Iberoamérica. Aunque la intermediación es una de las funciones claves de algunas ONG, este término evoca una percepción negativa de su papel

(emparentada con la de “intermediario explotador”), especialmente en los idiomas español y portugués.

Además , los líderes y miembros de este importante subgrupo de ONG se oponen a que se les llame intermediarios. A Albert Hirschman, que examinó una selección de proyectos de la Fundación Interamericana (IAF) en 1983, tampoco le gustan los términos intermedio, facilitador o agente /corredor. Sugiere, en vez de ello : organizaciones de acción en el activismo social (Hirschman 1984). Esta alternativa comunica vívidamente el sentido de compromiso social que caracteriza a la mayor parte de estas organizaciones, pero no dice nada sobre su relación con el ámbito local, que es su característica distintiva. Para rectificar esta situación, este libro bautiza a estas ONG como organizaciones de apoyo a las bases (OAB) y organizaciones de apoyo a la membresía (OAM).

Términos y Definiciones

Las OAB y las OAM constituyen dos subconjuntos entre la gran gama de ONG que se desconoce. El término ONG cubre cientos de tipos de organizaciones de la sociedad civil que van desde los comités de acción política hasta los clubes deportivos. Sólo aquellas ONG que tienen unas finalidades y actividades principales concretas relacionadas con el desarrollo y que se desempeñan en un determinado nivel se clasifican como OAB u OAM, tal como lo muestra la ilustración 1.1.

En términos generales tanto las OAB como las OAM pueden definirse como ONG directamente involucradas en el trabajo con las bases. De manera consecuente con esto , las organizaciones de investigación o instituciones educativas sin funciones de extensión o de acción serán llamadas OAB u OAM. En los siguientes párrafos se examinan con mayor detalle estas definiciones básicas.

La OABB. La OBBB es una entidad cívica para el desarrollo , que ofrece respaldo en términos de servicios a grupos locales de familias o individuos en condiciones desventajosas, en el ámbito rural o urbano. En su calidad de institución intermedia, la OABB forja vínculos entre los beneficiarios y los niveles a veces inaccesibles de las instituciones gubernamentales, donantes y financieras. Puede también ofrecer servicios indirectamente a otras organizaciones que apoyan a los pobres o que realizan funciones de coordinación o de constitución de redes.

La OAM. La OAM tiene los mismos atributos. También ofrece servicios y conexiones a grupos locales. Sin embargo, la OAM representa a su membresía de base y es responsable ante ella, por lo menos en principio. Por ejemplo : una organización primaria o de membresía de bases es una cooperativa o un sindicato. Una asociación regional de grupos de base de este tipo es un grupo secundario o de segundo nivel. A veces predomina por sobre estos grupos una federación nacional de tercer nivel. Es a estas organizaciones de segundo y tercer nivel a las que aquí llamaremos OAM.

Organizaciones primarias de base. Tanto las OAB como las OAM se diferencian de las organizaciones primarias de base en alcances, nivel, complejidad y función. Un grupo primario es la agregación más pequeña de individuos o familias que normalmente se mantienen activos en algún tipo de actividad de desarrollo como de expresión del interés colectivo. Las OAB y las OAM tienden a prestar servicios y a representar a diversos grupos primarios, así como a trabajar con ellos.

En otras palabras, trabajan en el siguiente nivel por encima de las organizaciones primarias de base y pretenden asistirlas y respaldarlas.

Algunos de los vocablos empleados en estas definiciones ameritan consideración especial. El concepto de local es a veces ambiguo. Uphoff (1986) menciona tres tipos de unidades de acción colectiva en su definición de instituciones locales : (1) el nivel de grupo (conjunto de personas auto- identificadas que comparten algún interés en común.), (2) el nivel comunitario (una unidad residencial socioeconómica relativamente auto-contenida) y (3) el nivel de localidad (conjunto de comunidades que mantienen unas relaciones cooperativas y comerciales). Este libro se refiere únicamente a las primarias. La tercera es ya una agregación de grupos de base y por lo tanto se le considera parte de la categoría de OABB/OAM

A diferencia de las ONG que funcionan en los países desarrollados , las OAB y las OAM son nacionales en cuanto a que funcionan dentro del marco de referencia institucional de los países en vías de desarrollo . Sin embargo, a veces los límites son difusos como, por ejemplo: cuando unos emigrantes respaldan a unas OAB u OAM que trabajan conforme a la legislación local, tienen un personal local y dependen financiera y legalmente de las instituciones que las patrocinan o de otras afiliadas a ellas.

La ilustración 1.2 esboza el continuo de las instituciones públicas privadas. Una de las primeras tareas que fue necesario realizar para hacer este estudio fue la clasificación de los distintos tipos de entidades que trabajan en programas de desarrollo de las bases. Los dos extremos : agencias gubernamentales de gestión y empresas privadas con fines de lucro, se excluyen en estas consideraciones, aunque en muchas partes del mundo las organizaciones estatales o empresariales también desempeñan un papel en los programas que tienen que ver con las bases. Las OAB y OAM que aquí examinamos están en el centro o sector civil de la ilustración. Se ha dicho de este sector que no debe tomarse “ni como privado en el sentido mercantil ni como público en el sentido estatal “ (Wolfe 1991)..

Se pretende, por medio de la expresión orientada al desarrollo y cuando se habla de las OAB y las OALM, establecer un contraste entre esto y lo que es caridad o socorro, funciones tradicionales de las organizaciones privadas y religiosas y que continúan siendo importantes en el mundo de las organizaciones privadas internacionales de voluntariado. Las actividades de caridad y socorro ponen el énfasis en la distribución sin reciprocidad; la ayuda para el desarrollo requiere de algún tipo de contribución por parte de receptor y está orientada al crecimiento y la promoción de aptitudes, lo que resulta en un proceso autosustentable en última instancia. En la ayuda para el desarrollo la promoción de aptitudes es de importancia primordial, tal como lo es en este libro. Se pretende que la palabra respaldo o apoyo represente una forma correspondiente de asistencia cercana al concepto de atender, que implica no meramente dar, sino una reciprocidad mutuamente respetuosa entre el que ofrece la ayuda y el que la recibe.

Las OAB pueden distinguirse de las OAM en cuanto a propiedad y control . Una OABB es una organización promocional y de servicio cuyos beneficiarios no son sus miembros; una OAM es una federación , un sindicato o una asociación de grupos primarios en los que los miembros son los propios interesados. Algunas veces se habla de “los de fuera” en el caso de las OAB y de “los de dentro “ en el caso de las OAM.

Los de fuera, o sea las OAB , son organizaciones facilitadoras primarias cuya organización está formada por profesionales de las clase media o de la alta o generalmente por individuos cuya condición social no es la misma que la de los beneficiarios para los cuales trabajan. Las OAB no están controladas por esos beneficiarios ni son responsables ante ellos, aunque algunos de esos beneficiarios podrían actuar como miembros de sus juntas o asesores.

Los de fuera, o sea las OAB, son organizaciones facilitadoras primarias cuya organización está formada por profesionales de la clase media o de la alta o generalmente por individuos cuya condición social no es la misma que la de los beneficiarios para los cuales trabajan. Las OAB no están controladas por esos beneficiarios para los cuales trabajan. Las OAB no están controladas por esos beneficiarios ni son responsables ante ellos, aunque algunos de esos beneficiarios podrían actuar como miembros de sus juntas o asesores.

Los de dentro, o sea las OAM, son más típicamente extensiones de los mismos grupos de bases. Sus líderes provienen de las mismas clases sociales que los miembros y los mecanismos de responsabilidad, como, por ejemplo, la representación por elección, están insertados en el mismo sistema. Las OAB realizan una labor de promoción y cabildo independientemente por distintas causas, mientras que las OAM practican la promoción representativa en nombre de conglomerados concretos.

La diferencia entre una OABB y una OAM es menos clara en la práctica que en la teoría. En capítulos posteriores se examinan algunas de las diferencias que existen entre sus estilos de funcionamiento.

Como se verá, los dos tipos de organización interactúan y a veces se traslapan en la práctica.

Durante el estudio se produjo una controversia tanto dentro de la IAF como en el campo en cuanto a si las cooperativas y otras asociaciones de membresía deberían incluirse en un estudio de organizaciones intermediarias. El control de la membresía es cualitativamente significativo, especialmente en términos de responsabilidad y las instituciones creadas por los grupos locales mismos tienen más beligerancia en materia de continuidad y legitimidad. Sin embargo, las organizaciones de membresía del segundo y el tercer nivel que funcionan como OAM actúan como intermediarias entre los donantes o gobiernos y sus unidades de base aunque sean extensiones hacia arriba de las organizaciones de bases y, por lo menos en principio, representan a su membresía de base o son responsables ante ella.

Tipología: Los abecedarios de las OAB y de las OAM

El universo de las OAB y de las OAM es enormemente variado y complejo. Para efectos analíticos y comparativos se ha desarrollado un sistema de clasificación basado en cuatro características: (1) alcances y nivel de la operación, (2) clientela, (3) funciones y (4) inspiración/afiliación.

En cuanto a la primera característica de la clasificación, las OAB y las OAM pueden ser nacionales o regionales o, como lo demuestra la ilustración 1.1, pueden comprender un espacio multicomunal denominado localidad. En su mayor parte, las organizaciones abarcadas por este estudio funcionan en el ámbito de una región concreta o son multiregionales. Ni las que son de ámbito nacional y funcionan en la capital cubren todo el país y más bien manejan proyectos en diversas localizaciones. Las OAB tienden a estar organizadas en diversos niveles; las cooperativas y los sindicatos tienen sus asociaciones regionales y con frecuencia nacional.

La segunda clasificación es por clientela. Las OAB y las OAM trabajan o en zonas rurales o en zonas urbanas, aunque algunas tienen beneficiarios tanto en el campo como en la ciudad. Un número considerable de OAB atiende a grupos sociales concretos, comunidades étnicas, mujeres, niños y trabajadoras sin tierra. Su clientela puede consistir en individuos o en grupos con un mayor o menor grado de organización.

En cuanto a función, algunas OAB y OAM están estrechamente concentradas y especializadas. Lo más típico, no obstante, es que sean mixtas pero que estén agrupadas en torno a un propósito central. Para las OAB predominan tres conjuntos funcionales: las actividades productivas y generadoras de ingresos, los servicios sociales y el desarrollo de redes. En su mayor parte, las OAB de la muestra están involucradas en producción agrícola. Un número significativo de OAB está concentrado en asuntos de educación, salud, artesanías y microempresas. Para las OAM las dos funciones principales son la aportación de servicios técnicos y de representación y la operación de unas instalaciones centrales para los miembros. La clasificación funcional está representada en la ilustración 1.3.

La inspiración /afiliación de una OABB o de una OAM está generalmente relacionada con sus orígenes, filosofía predominante y estilo operativo. Con frecuencia las OAM están inspiradas por movimientos cooperativos o sindicalistas. Las OAB pueden ir a encontrar sus orígenes y afiliación en la iglesia católica (u otros grupos religiosos), intereses comerciales, la comunidad académica o ciertas iniciativas gubernamentales. La Tabla 1.1 muestra los entes inspiradores/de afiliación de cierto número de organizaciones en la muestra.

La forma en la que funciona esta tipología puede ilustrarse mediante algunos de los casos en la muestra. El Centro de Investigación y Promoción del campesino (CIPCA), una OABB, está afiliada a la iglesia Católica por medio de su dirigencia jesuita. Es de alcances regionales, trabaja en el Departamento de Piura, en el Perú septentrional, y tiene su sede en la capital de la provincia. El CIPCA tiene una clientela predominante rural que está compuesta de cooperativas campesinas y pequeños agricultores. Comenzó siendo una institución educativa, pero ahora está más diversificada y cuenta con unos componentes de salud y tecnología agrícola (ver el perfil en el Capítulo 11).

La Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas (CAMPOCOOP) es una federación campesina chilena; una OAM que presta asistencia a cooperativas de reforma agraria. Es una organización nacional, pero trabaja por medio de afiliadas regionales que son las principales entidades operativas. La CAMPOCOOP ofrece toda una gama de servicios agrícolas, incluyendo asistencia en forma de crédito, comercialización y servicios legales. Cuenta con un liderazgo genuinamente campesino (ver el perfil en el Capítulo 13).

La Fundação de Integraçao de Desenvolvimento e Educaçao do Noroeste do Estado (Fidene), una OABB del sur del Brasil, obtuvo su inspiración del movimiento de educación popular y actualmente está afiliada a una universidad provincial. Es de ámbito regional y trabaja en Río Grande do Sul. La FIDENE cuenta con una clientela mixta y tiene una fuerte influencia entre los sindicatos rurales. La organización ha ido evolucionando gradualmente hacia unas actividades agrícolas más productivas, pero también trabaja en proyectos relacionados con el empleo (ver la descripción en el Recuadro 5.1).

La Fundación Mexicana de Desarrollo Rural (FMDR) es típica de lo que son las OAB de inspiración empresarial; es parte de las llamadas funciones nacionales de desarrollo. Es de ámbito nacional pero trabaja sólo en ciertos estados. Su clientela está principalmente constituida por pequeños agricultores comerciales y su servicio más importante es el crédito para la producción.

La Fundación para las Comunidades Colombianas (FUNCOL) es una OAB colombiana inspirada en promotores de las culturas indígenas o indigenistas y es una de las principales fuentes de asesoría legal para los grupos aborígenes. Es de ámbito nacional pero trabaja en catorce

departamentos. Además de su función legal también cuenta con un programa de salud (ver la descripción en el Recuadro 3.2).

Debe recalcar que las OAB y las OAM examinadas en este libro no son “organizaciones de voluntariado” según comúnmente se usa el término (Alliband 1983; Brown y Kortzen 1989). Aunque los miembros de sus juntas directivas y directivos en general normalmente donan su tiempo, se paga al personal de administración y operación que, en su mayor parte, recibe un sueldo de manera regular. De ahí que sea más apropiado considerarlas organizaciones sin fines de lucro que organizaciones de trabajo voluntario.¹

Vistazo Somero a los Textos Relevantes

No existen estudios analíticos y comparativos que se refieran a las organizaciones intermediarias, aunque algunos pocos estudios que tratan del desarrollo institucional general en el contexto de los servicios para los pobres son indirecta y fragmentariamente relevantes al respecto. En su mayoría datan de principios de los 80 y reflejan un renovado interés en la administración del desarrollo y el desarrollo institucional con el respaldo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), EL Banco Mundial y algunas de las principales fundaciones privadas.

Quizás sea más notorio el trabajo del Grupo Cornell. El estudio de vanguardia de Esman y Uphoff (1984) sobre las organizaciones locales en el desarrollo rural examina sistemáticamente a los grupos públicos y privados, incluyendo a organizaciones de membresía como las cooperativas. Al analizar los factores estructurales, el estudio aísla la variable, papeles de la membresía y el continuo público-privado en el que diversas organizaciones intermediarias están situadas. También aplica estimaciones cuantitativas de rendimiento organizativo, con base en un conjunto de casos recogidos de fuentes secundarias.

El “Desarrollo Local Institucional” (Local Institutional Development) de Uphoff (1986) es un estudio masivo y útil de una gama mucho más amplia de organizaciones categorizadas según diversas funciones: (1) manejo de recursos naturales, (2) infraestructura, (3) cuidados médicos primarios, (4) agricultura y, (5) empresas no agrícolas. Tal como se menciona más arriba, los ámbitos “locales” de Uphoff pueden estar constituidos por un grupo, una comunidad o una localidad. Los grupos de este ámbito son también conocidos como organizaciones de las bases o de base. Aunque el término intermediario se usa ocasionalmente para indicar instituciones de servicio o apoyo públicas y privadas, Uphoff reserva el término intermediación para una de las cuatro formas alternativas de descentralización. La intermediación, tal como la define Uphoff, tiene relación con el papel de las organizaciones de membresía (como las cooperativas y las otras organizaciones de agricultores) en la provisión de servicios que de otra manera podría ser asumida por agencias gubernamentales u organismos de los gobiernos locales. Otras entidades involucradas en la descentralización son las agencias gubernamentales, las organizaciones voluntarias filantrópicas o privadas que canalizan recursos al ámbito local “en donde el estado lo permita” y empresas privadas que ofrecen servicios por medio de la “comercialización”. El análisis general de Uphoff de las estrategias empleadas como respaldo al desarrollo institucional local es de relevancia y utilidad para este examen de las organizaciones supra-locales de apoyo. De hecho, un número considerable de los resúmenes de casos hechos por Uphoff, que ocupan aproximadamente un tercio de este libro, comprende acciones de respaldo a los esfuerzos locales de desarrollo por parte de organizaciones del grupo intermediario.

El trabajo de David Leonard y lo que se ha venido conociendo como el Grupo de Berkeley, también es de interés y en particular un documento de Stephen Peterson (1982) que trata muy

inteligentemente de las funciones, incentivos, vínculos con el gobierno y secuencias de determinadas organizaciones de interés especial. Uno de los puntos relevantes y controversiales de Peterson es el que postula que las organizaciones con intereses verticalmente integrados y una única función propician en medida mucho mayor la formación de grupos locales y la entrega de servicios eficaces que los asumen muchas tareas y promueven la integración horizontal.. Dice: “Los diseños institucionales de las organizaciones intermediarias en situaciones de desigualdad...deberían implicar la extensión vertical de funciones individuales y el establecimiento de las responsabilidades propias de una agencia que faciliten la cooperación vertical”. Parece que esta conclusión está basada en un fundamento empírico limitado. Los datos y el análisis más sistemáticos del Grupo de Cornell (Esman y Uphoff 1984) dieron lugar a conclusiones alternativas). En otro documento de la serie de Berkeley, Leonard (1982a) recalca la naturaleza “exclusiva” de muchas organizaciones de apoyo a los pobres, en contraste con las organizaciones gubernamentales de servicio, que casi siempre son “inclusivas” . También comenta acerca de un conjunto de conclusiones sobre vínculos de asistencia y vínculos de asistencia y vínculos de control. Cita a Esman y Montgomery (1980) en respaldo de la sugerencia de que “la necesidad de que el centro (tanto el gobierno como los donantes) ofrezca asistencia que constituya algo más que simples finanzas para unas organizaciones intermediarias y locales es la gran lección de la descentralización para nuestra generación”(Leonard 1982b, p 36). Se considera beneficiosa esta asistencia por parte de intermediarios (como la contabilidad por parte de cooperativas secundarias) no sólo por el valor intrínseco del servicio, sino también para permitir que los grupos primarios sean más informales y, por lo tanto, más accesibles al control de parte de sus miembros más pobres.

Samuel Paul (1982) diseña seis programas nacionales de éxitos realizados en cada caso por una organización grande de servicio, que, en su mayor parte, están relacionados con el sector público pero que también muestran características de una administración propia. Examina especialmente las características estructurales, la autonomía, la descentralización y lo que él llama el proceso de administración estratégica es complementaria de los papeles desempeñados por el compromiso político y los recursos en el rendimiento de los programas. De particular importancia fueron las siguientes intervenciones críticas: (1) la concentración inicial en una sola meta o en un solo servicio, (2) la diversificación de metas en una secuencia, (3) la programación apropiada de la ejecución de los programas, (4) la confirmación de la autonomía organizativa, (5) el uso de estructuras en red, (6) el uso de información de muestra con unos sistemas rápidos de retroalimentación y (7) la selección y capacitación de personal de manera flexible. Lo que resulta sorprendentemente es que Paul no encontró un valor explicativo constante en distintos patrones de participación o de motivación de beneficiarios.

El trabajo de David Korten (1980, 1987 a) ha tenido una influencia considerable en estudiantes de la organización comunitaria y es de alguna importancia en este caso; especialmente su preocupación con los vínculos entre los donantes y las organizaciones indígenas.

Según Korten, el “diseño de vínculos” para facilitar el proceso de aprendizaje debería avanzar por medio de tres fases: eficacia, eficiencia y expansión. Lo más sugerente de su observación es que los estilos administrativos de la mayor parte de los gobiernos y de grandes agencias financieras y donantes oficiales están en conflicto con esta secuencia. En un documento reciente Brown y Korten (1989) ofrecen una buena tipología y sugieren formas en las que los donantes pueden mejorar el rendimiento de las ONG en asuntos del desarrollo . Ellos identifican por aparte una categoría que denominan la de las organizaciones voluntarias u OV, cuya principal tarea es la organización de las bases. Brown y Korten también señalan que muchas de las debilidades de las OV están en función de las características mismas que les confieren algunas de sus definitivas ventajas. Korten (1990) se extiende un poco más acerca del papel de las OV en sus funciones de desarrollo por la potenciación de los pobres.

También un grupo de sociólogos holandeses que trabaja en Leiden ha realizado algún trabajo de importancia sobre el desarrollo internacional. Galjart (1982) examinó la naturaleza de las relaciones de reciprocidad entre grupos de base y asociaciones del segundo o del tercer nivel. Caracteriza a estas relaciones como intercambio directo o la agrupación de recursos, que puede comprender también intercambios no tangibles o políticos. El grupo de Leiden ha hecho igualmente unas aportaciones importantes al entendimiento de la participación y la conceptualización del papel del agente externo de cambio en el desarrollo de capacidades (van Dusseldorp 1981). En uno de estos documentos Grijpstra (1982) señala la necesidad de una estructura participativa, uno de los principales temas en este libro: “De manera paradójica, la planificación y organización de arriba hacia abajo podrían ser necesarias para que los pobres participen de abajo hacia arriba” (p.201).

En un corto documento escrito para la USAID, Hellinger y otros (1983) examinaron determinada información de setenta instituciones primordialmente no gubernamentales con énfasis en unidades colectivas múltiples de beneficiarios. El análisis sugiere que estas organizaciones tienen características en común, incluyendo una estructura interna de dos niveles con funciones de desarrollo y facilitación de proyectos para una determinada localidad, respaldadas por un número administrativo y técnico central. Desafortunadamente el documento no muestra los datos o los casos .

Una de las más útiles publicaciones es otro estudio hecho por contrato para la USAID que preparó un equipo de escritores de Development Alternatives Inc. (DAI) y de la Universidad de Cornell (1985). El estudio pone en el punto focal a dos grandes organizaciones privadas de voluntariado con sede en los Estados Unidos de América: la International Voluntary Services, Inc. (IVS) y el Institute for International Development, Inc. (IID). Gran parte del análisis está basado en el estudio de casos de organizaciones indígenas ayudadas por organizaciones privadas de emigrantes voluntarios e incluye muestras de Ecuador y Costa Rica. Este informe es especialmente importante en este caso, porque es uno de los pocos trabajos publicados que se refiere de manera explícita al papel que desempeña las organizaciones indígenas intermediarias y de nivel intermedio y presenta una preocupación particular respecto al tema del desarrollo de capacidades. Metodológicamente, el grupo DAI/Cornell ha hecho una aportación importante con el desarrollo de treinta y cuatro indicadores de desarrollo institucional. Se calificó a las organizaciones según una escala de cero a cinco. Una de las principales conclusiones de este informe es que aunque la ventaja comparativa de organizaciones internacionales privadas de voluntariado por sobre otros mecanismos de prestación de servicios es su capacidad de trabajar en el nivel de base, su eficacia en la promoción del desarrollo institucional local podría verse facilitada trabajando con intermediarias nacionales o por medio de ellas.

El estudio del PISCES (Programa de Inversiones en el Sector de Pequeñas Empresas de Capital) (Farbman 1981) hace una aportación significativa para una comprensión de las organizaciones que promueven la microempresa urbana. Este es uno de los pocos informes que están basados en buenos materiales de casos estudiados. Abarca siete organizaciones iberoamericanas que pueden ser consideradas intermediarias. El estudio del PISCES identifica cierto número de característica organizativas que representan un buen funcionamiento, como, por ejemplo: una estructura de ejecución descentralizada, autonomía del personal de campo, dimensiones modestas y flexibilidad.

El trabajo de Judith Tandler sobre las ONG ha sido particularmente profundo y estimulante para este estudio; especialmente la perspectiva comparativa que prevalece en su trabajo. En 1982 ella revisó setenta y siete evaluaciones y otros documentos para la USAID, con el objeto de

determinar las fortalezas y debilidades de las ONG. La mayor parte de este material se refería al trabajo de organizaciones voluntarias privadas con sede en los Estados Unidos de América, pero su crítica, que sugería que no eran particularmente participativas, innovadoras o capaces de alcanzar a los pobres, ha constituido un desafío para otros que posteriormente han analizado a las ONG (1982 b). El estudio hecho por Tendler de las etapas iniciales de la Unión del Noroeste para la Asistencia a Pequeñas Organizaciones (UNO) en el Brasil (1983 a) y sus informes para la IAF sobre las federaciones cooperativas bolivianas (1983 b) y la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNDE) (Tendler, Hatch u Grindle 1984), identifican las numerosas contradicciones internas que son inherentes a las ONG iberoamericanas y presentan una visión no convencional sobre parámetros de rendimiento, evaluaciones y actitudes por parte de los donantes. Entre otras ideas provocadoras Tendler presenta la de su argumento en favor de la co-gestión con la élite en vez de la confrontación, la cooperación con los gobiernos, un enfoque minimalista de los servicios y estrategias urbanas en vez de rurales para aliviar la pobreza.

Un estudio comparativo útil de un segmento del espectro de las ONG intermediarias es el análisis de Sally Yudelman de cinco organizaciones femeninas ---todas beneficiarias de la IAF --- en la obra *Hopeful Openings* (1987). Además de ofrecer algunas conclusiones propias del papel de la mujer en el desarrollo, de este estudio identifica otros dilemas generales aplicables a las OAB, como el conflicto entre servicio y cambio en políticas, el problema de un liderazgo fuerte y el tema de los que es muchas actividades y una administración sensata.

Conforme ha ido aumentando y de manera notable le número de ONG en Iberoamérica en los últimos diez años, muchas de las organizaciones más grandes y antiguas interesadas en la investigación, la acción y la promoción en materia de desarrollo, es decir, en los centros de promoción social, han convenido en reunirse de manera periódica. Un derivado de las reuniones que se han celebrado en este sentido ha sido un esfuerzo intelectual incipiente por documentar y describir lo que son y hacen estas ONG. De esta comunidad proviene una serie de documentos y razonamientos introspectivos que examinan los orígenes, papeles, motivaciones y relaciones de las ONG en su contexto nacional. Como era de preverse, no hay acuerdo acerca de qué nombre ponerles; sin embargo, los investigadores sí reconocen que se dan diferencias importantes entre ellas. El estudio de Sergio Gómez (1986, 1987) son esfuerzos iniciales para dilucidar la confusión, que extienden el mapa institucional existente y examinan elementos claves de cada organización (metas, estrategias, sectores, clientes y funciones) de cada organización. La designación de Padrón de organización de desarrollo no gubernamental (ODNG) se acerca a la definición de OABB empleada en este estudio. Aunque estos documentos y razonamientos muestran cierto número de dificultades metodológicas, también constituyen una base útil para comprender la gama y densidad de estas organizaciones en países determinados. El informe más reciente (Arbab 1988) está basado en una experiencia colaborativa de aprendizaje de un año de duración por nueve organizaciones iberoamericanas que se adjudican el título de ODNG acuñado por Padrón. Esta autocrítica desusadamente franca que se ha hecho bajo el patrocinio de la identidad *Private Agencies Collaborating together* (PACT), analiza el papel de las ODNG en relación con su clientela de base, sus donantes y sus gobiernos. Se identifica aquí el propósito compartido del desarrollo de capacidades en la base.

En 1986 se organizó en Cambridge, Massachusetts, una conferencia sobre organizaciones intermediarias de voluntariado bajo los auspicios del Instituto Lincoln de Política Agraria y la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard. El informe sobre esta conferencia, que consiste en diversos documentos conceptuales y estudios de casos de ciertos países, presenta algunas interesantes generalizaciones: (1) la distinción tradicional entre “bienestar” y “desarrollo” va disminuyendo conforme las organizaciones intermediarias de apoyo (OOIIAA) van queriendo actuar en ambas dimensiones; (2) en el campo de la producción la extensión de tecnologías

existentes tiene más probabilidades de lograr el éxito que la introducción de otras nuevas, pero en el servicio social es más probable que se logre el éxito con nuevas técnicas; (3) cuando las OIIAA tienen alto que los gobiernos quieren, en vez de ser solicitantes o dependientes pueden desarrollar una fuerza independiente que conduzca a una buena posición para la negociación (Carrol y Montgomery 1987).

También es notable una colección de documentos preparados como suplemento especial de World Development, que fueron presentados en un simposio de ONG en Londres en marzo de 1987 (Drabek 1987). Aunque el énfasis principal del simposio se puso en las relaciones norteamericanas, cierto número de documentos trataba acerca del nuevo papel de las ONG intermediarias nacionales. En la búsqueda de parámetros de eficacia cierto número de ONG del sur sugirió un desarrollo sostenido de capacidades y se instó a los donantes a ofrecer más financiamiento para estos efectos.

De importancia metodológica es una evaluación de la Fundación Africana de Desarrollo por la Oficina Estadounidense de Evaluación Tecnológica (OTA 1988). El equipo a cargo de la evaluación analizó una muestra de doce proyectos, ocho de los cuales fueron ejecutados por organizaciones intermediarias. Se juzgó y calificó el rendimiento con base en cuatro conjuntos de parámetros: participación, resultados, sustentabilidad y replicabilidad. También se prestó atención en el análisis a las complementariedades y a los intercambios.

En un nuevo e importante estudio: Learning from Gal Oya, Uphoff (1992) hace un muy detallado recuento de la manera en la que se ayudó a decenas de miles de irrigadores de Sri Lanka a cambiar de un estado desorganizado y autodestructivo a un estado de cooperación eficaz en un lapso notablemente corto. Aunque los agentes de cambio en este caso fueron una combinación de activistas académicos e intelectuales y unos agentes gubernamentales de campo este trabajo es de relevancia empírica y teórica para el tema del desarrollo de capacidades de las ONG en este libro.

En un análisis retrospectivo de la evolución de la historia intelectual de Iberoamérica durante la pasada generación, David Lehmann (1990) ofrece un marco de referencia macro sociológico para el fenómeno de las OAB. Siguiendo la pista a los grandes acontecimientos ideológicos desde el período de la post 11 Guerra Mundial, explica los orígenes del nuevo tipo de movimientos sociales y del basismo, en los que los proyectos de desarrollo de autoayuda, así como el cabildeo y la protesta, se legitimaron u convirtieron en parte de la búsqueda de una sociedad cívica más abierta y equitativa. En la opinión de Lehmann, los intelectuales iberoamericanos postmarxistas atribuyen ahora menos confiabilidad al patrocinio estatal de las organizaciones locales, porque “las fuentes de la solidaridad no están ni en el estado ni en una mítica comuna precapitalista” (1990,p.197). Esto representa una evolución hacia una visión liberal moderna y menos corporacionista, en la cual las organizaciones de base pueden coexistir y tener relaciones recíprocas con el estado, Observa que la profesionalización de los movimientos de base y de su liderazgo ayuda a que la burocracia sea más responsable y evita “la colonización de ese aparato en el estilo ya preservado por el tiempo de la política latina” (Leahmann 1990, p. 197).

Lehmann opina que para hacerse eficaces las organizaciones de base deben adquirir unos afiliados operativos de más alto nivel y de gran escala y que se necesitan las OAB para franquear la brecha entre las organizaciones de base y el gobierno. Se muestra algo pesimista sobre el potencial gerencial y la sustentabilidad de las organizaciones de base, llegando a la conclusión de que algunos pueden ver como elitismo el fortalecimiento de las OAB, estimando no obstante que resulta la forma potencialmente más eficaz de mejorar la administración de las organizaciones

populares y de lograr una mayor estabilidad en las iniciativas participativas de autoayuda, que tienen éxito en gran parte precisamente porque no están formalizadas.

Consenso y Controversia

¿Cuáles son las principales lecciones que pueden extraerse de los textos relevantes y cuáles son algunas de las corrientes más importantes de pensamiento que refuerzan el marco de referencia de este libro?

En primer lugar: aunque se ha escrito mucho sobre las ONG, hay pocos análisis cultos sobre las ONG intermediarias y sobre las que ofrecen servicios para el desarrollo a grupos de base. Hay una especial escasez de estudios que se basen en observaciones primarias e investigaciones de campo. Se conoce poco acerca de cómo interactúan estas organizaciones con sus beneficiarios o contrapartes y con los centros de poder de sus países. Esta falta de documentación resulta desproporcionada en relación con la creciente importancia de las OAB y de las OAM en el mundo en vías de desarrollo.

Las publicaciones que se refieren a las ONG tienden a agrupar a muchos tipos de organizaciones, de manera que la falta de discriminación entre unas y otras reduce su utilidad. La heterogeneidad del universo de las ONG representa un desafío para la mayor parte de los analistas. O se hace muy poca discriminación que pueda resultar de utilidad o la concentración en entidades especializadas es demasiado estrecha. La nomenclatura es confusa: no hay acuerdo sobre tipologías o sobre el uso de acrónimos inventados por diversos autores. En relación con el funcionamiento, la mayor parte de las evaluaciones tiene que ver con proyectos en vez de organizaciones y existe la tendencia concebir la eficacia de las ONG en términos de blanco y negro. Hay demasiados ardientes admiradores y también buen número de escépticos que minimizan o descartan la importancia de las ONG.

En el sentido positivo, los textos ofrecen algunos argumentos convincentes en cuanto a la existencia de instituciones de apoyo a las bases que no son ni gubernamentales ni empresariales. También justifican la evolución de sus funciones en el desarrollo. Sin embargo, los textos sobre ONG padecen de un fuerte sesgo antigubernamental, al punto que se las ve no sólo como opositoras del estado sino como alternativas al estado. Esta actitud se ve estimulada por teóricos neoconservadores de la “escogencia racional”, por defensores de la economía informal y por el fuerte impulso que dirige Estados Unidos de América hacia la privatización por medio del sector microempresarial. Sin embargo, están surgiendo unas visiones más equilibradas, en las que se moderan algunas de las actitudes de corte utópico o combativo, de manera que se insta a las ONG a interactuar tanto con el estado como con el mercado. Este papel de enlace de las ONG--enlaces de apoyo en vez de los habituales enlaces de control (Leonard 1982 b)--- se resalta y desarrolla en este libro.

Se hace evidente también una actitud ideológica menos rígida entre los líderes intelectuales de las ONG iberoamericanas o centros conforme han ido disminuyendo. Ahora se oye hablar más acerca de la necesidad de mejorar el funcionamiento del gobierno en los servicios sociales y bienes públicos, lo que está emparentado con el tema anterior de los académicos en administración sobre la reorientación burocrática (Montgomery 1988). Hasta se expresa la esperanza de un posible sistema despolitizado de apoyo a la base que pudiera funcionar sin paternalismo y sin intervenciones desde fuera que necesariamente condujeran a la dependencia. Por lo menos en Iberoamérica las ONG y sus proyectos de autoayuda están empezando a verse menos como un espectáculo de relleno y más como elementos centrales en la acometida por una sociedad más justa y participativa (Lehmann 1990).

Por otra parte hay menos consenso más controversia en algunos de los asuntos que se encuentran en el corazón de la relación entre las organizaciones intermediarias de apoyo y sus constituyentes de la base. Una de las interrogantes que reiterativamente se presentan se refiere a la capacidad de organización de la población pobre de base.

Esto, a su vez, es parte del debate continuo sobre la viabilidad de las instituciones públicas que se basan en la conducta cooperativa. Hacia finales de los ochentas prevalecía un profundo pesimismo sobre el futuro de la cooperación. El paradigma dominante exaltaba las virtudes del individualismo y la conducta competitiva, favoreciendo a las instituciones que se basaban en una tal conducta, especialmente conforme iba desintegrándose el socialismo en Europa Oriental. Sin embargo llegaron los años noventas con un optimismo algo mayor sobre el potencial de la acción colectiva, especialmente en el manejo de recursos, pero también en otras dimensiones, siempre y cuando fuera favorable (“posibilitador”) el ambiente interno y externo a la liberación de unas “energías sociales” indispensables (Hirschman 1984; Uphoff 1992; Putnam 1992).

Estas ideas recogidas de los textos serán usadas a lo largo de este volumen en parte para iluminar e interpretar las observaciones del estudio y en parte para que este libro sea más comparable y aplicables en general.

ENTREGA DE SERVICIOS

T.F. Carroll

La función más directa y observable de las organizaciones de apoyo a las bases (OAB) y de las organizaciones de apoyo a la membresía (OAM) es el ofrecimiento a sus beneficiarios de bienes y servicios que se desean, se necesita o no están disponibles de ninguna manera. Los textos que existen sobre organizaciones no gubernamentales (ONG) generalmente recalcan la capacidad especial de éstas para atender poblaciones a las que no llegan las agencias públicas.

Entrega de Servicios ¿un medio o un fin?

La mayor parte de las OAB y de las OAM en este estudio se han establecido unas ambiciosas y audaces metas que les inspiran y les guían en su trabajo. Algunas de estas metas cubren los servicios que ofrecen; otras se refieren a intangibles como la promoción de la participación o de los valores democráticos o bien la imagen propia de los miembros. Pero lo que hacen estos grupos la mayor parte del tiempo es ofrecer servicios a los grupos de base. La naturaleza del servicio varía por tipo de intermediario, como se ha dicho antes. Las OAB ofrecen apoyo a la producción, servicios sociales, enlaces con los recursos y la construcción de redes; las OAM ofrecen técnica y representación, así como instalaciones centrales de operación.

Se supone que la entrega de estos servicios produce un aumento palpable de bienestar de los grupos atendidos. Doce organizaciones en la muestra (el 40%) pueden considerar primordialmente proveedoras de servicio. La mayoría (dieciocho organizaciones o el 60 por ciento) proporcionan servicios al tiempo que mantienen otras responsabilidades como catalizadores del desarrollo y promotores de aptitudes. Tanto los receptores como los donantes involucrados en el último grupo de organizaciones creen que es valioso causar un impacto directo en los estándares de vida de los beneficiarios. Sin embargo, usualmente este no es su principal fin, aunque se considere indispensable para alcanzar unas metas más amplias y distantes. El problema es que las OAB y las OAM tienen que enfrentar a menudo tan serias dificultades y

complicaciones en el ofrecimiento de los servicios que tienden a desatender sus más amplias metas. Así, los servicios tienden a desatender sus más amplias metas. Así, los servicios que se suponía constituían un medio con frecuencia se convierten en un fin. Es interesante tomar en cuenta que esta tendencia de hacer énfasis en el servicio en sí para satisfacer unas necesidades en el corto plazo se ve a menudo alentada tanto por los donantes como por los receptores.

Habiendo establecido lo precedente, lo primero que distingue a las OAB y OAM seleccionadas es su extraordinaria capacidad de ejecutar proyectos, capacidad que se encuentra sólo en raras ocasiones entre los proveedores de servicios nacionales (públicos o privados) de la mayoría de los países iberoamericanos. Esta capacidad se ha ido consolidando gracias a la experiencia acumulada a través de los años. Para mediados de los ochentas prácticamente todas las treinta organizaciones habían mostrado una impresionante capacidad de lograr que las cosas se hicieran a tiempo y con una razonable eficiencia. Se distribuyeron semillas, herramientas o fertilizante antes de la siembra; las solicitudes de crédito se tramitaron de manera expedita; se organizaron con eficacia cursos o demostraciones; se mantuvo la maquinaria y así sucesivamente. Puesto que estas organizaciones a menudo controlan sólo una parte del sistema que es la necesaria para ofrecer el servicio y hacerlo utilizable, su historia es tanto más notable. Demuestra que para las OAB y las OAM lograr el éxito implica no sólo una administración interna correcta, sino también la capacidad de influir y presionar a otros (bancos, proveedores y los beneficiarios mismos).

Mientras estas organizaciones están funcionando casi exclusivamente con fondos de fuera, la idea de que deberían reemplazar al gobierno en algunos campos y con algunos grupos sociales parece ilógica. Consecuentemente, deberían poner énfasis en los servicios de desarrollo de aptitudes o de mejoramiento de la viabilidad y no en los servicios de rutina: punto de gran importancia en este estudio. Brown y Korten avalan firmemente esta visión en un estudio reciente preparado para el Banco Mundial. Dicen lo siguiente: “Las organizaciones de servicio voluntarios (OOSV)... realizan unas importantes funciones sociales, pero a menos que estén desarrollando la capacidad de las organizaciones indígenas para que las reemplacen en sus funciones de manera autosustentable... no pueden alegar que estén haciendo un trabajo de desarrollo” (Brown y Korten 1989, p.11)

Conceptualmente es la idea del autoaprovisionamiento lo que separa a las OAB de las OAM. Siendo estas últimas organizaciones de los usuarios del servicio mismos, proporcionan la base de un sistema de entrega de servicios autosustentable. La institucionalización de este último implica ya sea la eventual coproducción de servicios con el gobierno o la creación de unas agencias de servicio más permanentemente especializadas con sus propias fuentes de ingresos. Puede verse claramente esta tendencia en Uruguay, en donde los servicios productivos de la pequeña hacienda son ofrecidos por un conjunto de empresas regionales mixtas entre privadas y públicas.

Estrategias Básicas de Prestación de los Servicios

Una característica principal de las estrategias efectivas de entrega de servicios sociales rurales es la compatibilidad o “hacer juego” perfectamente con la familia rural existente y el sistema de la comunidad. Los servicios se ajustan bien si son sensibles a los intereses expresados por grupos de campesinos y si están basados en un entendimiento total de los sistemas agrícolas locales y las peculiaridades de la economía campesina local. Las OAB y las OAM adquieren conocimientos sobre las demandas estacionales de mano de obra, los patrones migratorios, el cultivo y prácticas de comercialización, de la investigación de campo y por medio de una participación directa en diversos proyectos. Las OAB y OAM regionalmente establecidas (u oficinas descentralizadas de

organizaciones nacionales como la FDN en el Perú) tienen una ventaja especial en la adquisición de este tipo de conocimiento local, que se aborda en otra sección más adelante.

El diseño de unas estrategias eficaces para el desarrollo es de importancia crucial para dar un buen servicio. Esto comprende el establecimiento de objetivos, la escogencia de medios y la determinación de tácticas. Los servicios mismos, como el crédito, la capacitación y la asistencia legal, pueden ser entendidos y adecuadamente evaluados sólo en el contexto de la estrategia particular de desarrollo empleada. Se usaron cuatro estrategias básicas para el establecimiento de servicios para el desarrollo rural por parte de las OAB y las OAM en estudio[agricultura de semisubsistencia, pequeños negocios agrícolas, empleo rural no agrícola y servicios sociales comunales. Las primeras tres pretenden aumentar la productividad de los pobres mejorando las aptitudes de trabajo, la capitalización, la creación de empleos o la penetración de mercado; la cuarta estrategia comprende “derechos “ o necesidades sociales básicas.

Agricultura de semisubsistencia

La primera estrategia consiste en mejorar la capacidad de las familias agrícolas para que puedan garantizarse una subsistencia familiar (especialmente en términos de alimentación y nutrición) con unos gastos mínimos de efectivo. A menudo esta estrategia promueve unas prácticas agrícolas tradicionales y utiliza al máxima los recursos naturales localmente disponibles y controlados. La mayor parte del producto es consumida por las familias productoras mismas , siendo el resto vendido o intercambiado localmente. Esta decirse de esta estrategia que es “orientada hacia adentro”: el microequivalente a una macropolítica autárquica.

En los círculos del desarrollo agrícola la agricultura de subsistencia ha tenido mala fama ya que el agordesarrollo normalmente trata de eliminar la subsistencia y lograr una producción comerciables con una fuerza laboral reducida. De ahí que la agricultura de semisubsistencia sea un campo en el que no hay disponibilidad de servicios gubernamentales o comerciales . Pero la subsistencia sigue siendo un objetivo clave para millones de hogares rurales.

La agricultura de semisubsistencia pone el énfasis en el consumo básico, la nutrición o la salud, menos dependencia de al economía en efectivo y mayor seguridad de subsistencia. La importante contribución de las OAB que trabajan en agricultura de semisubsistencia está explicada en gran parte por la escasez de servicios públicos, la relativa pobreza y aislamiento étnico y físico de las poblaciones atendidas y, en algunos casos , por la hostilidad de gobiernos represivos hacia los pequeños agricultores. Las OAM tienden a no seguir esta estrategia puesto que comúnmente representan a los agricultores comerciales. Las mayores excepciones son las federaciones étnicas, pero no fueron incluidas en la muestra del estudio.

La mayor parte de las funciones de la subsistencia son adyacentes otras actividades o representan un pequeño componente, más que el programa central de la organización. A menudo sirven como parte de una secuencia para reforzar otras actividades. En la isla caribeña de San Vicente, por ejemplo, la Organización para el Desarrollo Rural (ORD) utiliza cultivos de subsistencia y básicos mejorados, como primera fase de su secuencia de asistencia, pasa a la producción de cultivos locales comerciales y finalmente a la de especialidades y artículos de exportación que requieren de una sofisticación cada vez mayor por parte de los agricultores.

Cierto número de OAB socialmente inspiradas , como la Unidad Educación para el Desarrollo de Chimborazo (UNIDAD) en el Ecuador y Ayuda para el Campesino del Oriente Boliviano (APCOB) en Bolivia, dan prioridad primordial al mejoramiento de la condición nutricional y a la

provisión de alimentos para satisfacer necesidades básicas de las familias rurales más pobres, que tienen muy poca tierra y recursos de otra naturaleza como para poder hacer algún dinero con la agricultura. En algunos casos esta estrategia implica restaurar el cultivo de algunos productos de la localidad históricamente importantes, tales como la nutritiva quinoa de los tiempos incaicos. Aunque la motivación original para la reintroducción de cultivo fue la nutrición y la ecología, resulta que algunas de ellas (incluyendo la quinoa) están ahora en demanda como alimentos naturistas habiendo aumentado por ello su valor comercial. A veces se introduce algún cultivo nutricionalmente importante, como el maíz de lisina en el caso de la ORD en San Vicente.

Algunas de las OAB entre las organizaciones estudiadas hablan de autosuficiencia como meta más que como estado transitorio. Tienden a tener una visión idealista casi romántica y promueven actitudes de autosuficiencia para combatir la imposibilidad y la dependencia, tratando de aislar a sus clientes de los rigores del mercado y de las “maldades” del capitalismo y el comercialismo. Esta meta es no sólo poco realista, sino que, en la mayoría de los casos, contraria a la visión del mundo que tienen los grupos sociales a los que estos inspirados extraños ayudan. Diversas OAB que eran parte de la muestra en estudio abandonaron esta posición utópica por razones socioantropológicas (ANTISUYO, APCOB) o ecológicas (ANAI). Lo que queda es un sano escepticismo sobre las virtudes de la “economía abierta” y una postura pragmática más equilibrada que permite el fortalecimiento de capacidades para hacer frente a las necesidades de subsistencia de grupos vulnerables sin exigir el cierre. (En la economía regional “cierre” es la articulación interna de la economía de una región y la reducción del comercio con otras regiones). No hay una sola OAB ni OAM entre las treinta, cuyos clientes no tengan por lo menos un pie en la economía comercial.

Quizás sea más exacto caracterizar la estrategia de semisubsistencia como agricultura de insumos reducidos, en la que la dependencia de insumos comprados comercialmente se reduce y se promueve la sustentabilidad ecológica. La asociación de los Nuevos Alquimistas (ANAI), en Costa Rica, da prioridad a los recursos localmente disponibles en su vivero de árboles y otros proyectos. No se usan sofisticados concentrados o fertilizantes. Si alguna especie de árbol no sobrevive con lo que se puede obtener de inmediato localmente, se considera no apropiada para la región. La ANAI opina que los grupos de bajos ingresos no pueden comprar insumos de esa naturaleza y no deberían incurrir en deudas para adquirirlos, especialmente en la primera fase de su crecimiento. Se diseñan sistemas agrícolas de subsistencia y comerciales para lograr primero la seguridad alimentaria y hacer que el sistema resista tanto los brotes de enfermedades como las fuertes caídas en los precios.

La organización chilena de desarrollo Centro de Educación y Tecnología (CET) muestra este pragmatismo al tiempo que procura la seguridad de subsistencia para sus clientes. Es una organización altamente técnica y profesional que pretende ofrecer a las familias rurales y urbanas marginadas por el modelo económico chileno que está basado en grandes empresas y desempleo, una opción de vida de bajo costo. El CET diseñó cinco sistemas básicos de producción basados en el reciclaje bio-orgánico, comenzando con uno sencillo que puede ponerse en práctica con un mínimo de tierra y casi nada en términos de insumos adquiridos comercialmente. Estas limitaciones están en línea con las circunstancias de los pequeños agricultores y obreros rurales. El paquete técnico se disemina por medio de monitores locales capacitados por el CET y en los tres centros regionales se hacen demostraciones y se da capacitación. A la capacitación inicial en servicio siguen visitas por parte del personal del CET o de los monitores. Debido al alto riesgo inicial que implica un cambio a un sistema de producción totalmente nuevo y a que el proceso depende primordialmente de la mano de obra, muchos pequeños agricultores se han resistido a adoptar los métodos orgánicos a pesar de las promesas de menos dependencia de insumos caros y conservación ecológica. Los habitantes de pueblos rurales y las mujeres y jóvenes rurales

desempleados, no obstante, han sido más receptivos y los huertos urbanos se han convertido en característica de los barrios en los que los monitores del CET han venido trabajando.

Pequeños Agronegocios

La segunda estrategia de desarrollo de las organizaciones en esta muestra es ofrecer servicios de apoyo para los sistemas de producción más comerciales de los pequeños agronegocios, que van desde la agricultura semicomercial con un producto comercial o dos (a menudo para el consumo regional), hasta una producción comercial en forma de productos de alto valor para la demanda metropolitana y de exportación. Se pretende que los servicios que se prestan conduzcan a una exitosa diversificación y generalmente implican mejoras en la infraestructura básica, como irrigación, nivelación de tierras y construcción de terrazas. A su vez, estas operaciones requieren de unas tecnologías nuevas y adaptadas apropiadas para microambientes y demandas concretos y de unos canales comerciales. En contraste con la estrategia de semisubsistencia que es orientada hacia adentro, este enfoque es orientado hacia afuera.

En su mayor parte, las organizaciones incluidas en el estudio e concentran en la prueba y diseminación de tecnologías productivas en la provisión o facilitación de insumos agrícolas. Algunas de las técnicas que explican su eficaz funcionamiento se explican a continuación:

Respeto a las prácticas locales. Se introducen cuidadosamente innovaciones en el sistema agrícola sin reemplazar cultivos alimentarios claves ni dañar la agroecología local y respetando debidamente los patrones familiares y comunales de asignación del trabajo. Se han logrado buenos resultados extendiendo prácticas que son ya familiares. El Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), por ejemplo, ofreció a su clientela de agricultores en Argentina, en vez de introducir nuevos cultivos y otras técnicas no probadas, crédito para alquilar energía animal, con lo que se liberó a los trabajadores para realizar otras importantes tareas. Alentando a los agricultores a utilizar técnicas que les son familiares en vez de otras nuevas, el INDES redujo los riesgos que asumían los agricultores para aumentar la productividad.

Se han logrado algunos avances introduciendo cultivos totalmente nuevos y de alto valor comercial (caléndula o melocotones en el estado mexicano de Michoacán; brócoli y guisantes en Guatemala; especias en Costa Rica). En estos casos eran absolutamente necesarios unos canales comerciales y una conexiones agroindustriales activos para garantizar el rendimiento de la nueva tecnología agrícola.

Las complejidades técnicas de tales sistemas de diversificación a menudo exigen mucho en términos de administración por parte de las OAB, las OAM y los grupos campesinos interesados, aumentando igualmente los riesgos y la dependencia de la demanda inestable.

En algunos casos la producción de cultivos especiales de alto valor (por ejemplo: flores y fresas para la exportación) también ha tendido a aumentar la diferenciación social dentro de las comunidades y ha implicado a algunas asociaciones locales de productores en conflicto con comerciantes y procesadores privados. En sus esfuerzos por comercializar productos de sus nuevas empresas apiarias, la Fundación para el Desarrollo Nacional (FCN) y la asociación de apicultores tuvieron que hacer frente a una intensa oposición de los comerciantes privados (uno de los cuales había trabajado anteriormente con la FDN y tenía estrechas relaciones con algunos de los miembros de su Junta Directiva) que concebía el papel activo de la FDN en el campo de la comercialización como una amenaza contra sus intereses.

Una de las lecciones es que la diversificación funciona mejor cuando la nueva actividad puede basarse en la experiencia que ya se tiene y cuando la organización de apoyo tiene acceso a ciertos aspectos críticos del sistema agroindustrial y no meramente la capacidad de entregar un servicio como el crédito o la extensión. Otra observación general es que cuanto mayor es la sofisticación de la nueva tecnología mayores son los riesgos y mayor es la probabilidad de desigualdad en la distribución de los beneficios. Parece existir una excepción en la circunstancia de que la nueva tecnología esté basada en una empresa colectiva y no en una individual (la lana en Uruguay, el cacao en Bolivia) en cuyo caso una operación agroprocesadora central puede tener unos beneficios significativos para los productores individuales de pequeña escala.

Una bonificación no prevista para muchos programas de diversificación descentralizada es el efecto multiplicador de los enlaces regionales. El impacto que tiene utilizar unos insumos localmente producidos y de bajo costo se ve a menudo aumentando con el beneficio adicional que tiene mejorar algunos vínculos de aprovisionamiento más bien atrasados (carpintería para las colmenas de la FDN, herramientas manuales y telares caseros para proyectos de artesanías, ladrillos de la localidad para las panaderías de la UNIDAD). Es interesante tomar en cuenta que aunque estos efectos indirectos son frecuentemente señalados en las evaluaciones, ni la Fundación Interamericana (IAF) ni sus becarios parecen tener en mente mejorarlos o tratar de hacerlo.

El caso de Consultores del Campo es quizás la mejor forma de ilustrar la estrategia bajo costo y riesgo reducido empleada por algunas de las principales OAB . Consultores, pequeño grupo asesor rural formado por jóvenes profesionales, trabaja en la región del Lago Pátzcuaro en el estado central de Michoacán en México y se dedica al desarrollo rural comunal . En el informe reciente sobre una investigación, Robin Marsh comparó, utilizando unos métodos económicos cuantitativos, el modelo de Consultores con un sistema de investigación/extensión más tradicional empleado en un programa del gobierno para mejoramiento de maíz irrigado por lluvia en la misma zona (Marsh 1991). El programa PIPMA, como se denominaba el programa del gobierno, recomendaba unas proporciones más altas de insumos y unas prácticas de más alto costo. Resultó ser un fracaso a pesar de que ofrecía unas garantías muy atractivas en caso de pérdidas.

En el caso de los agricultores que siguieron los consejos del PIPMA, los beneficios los beneficios netos cubrieron apenas los costos de producción; los campesinos que se afiliaron a Consultores lograron unos rendimientos casi 50% mayores y más que el doble en beneficios netos por hectárea. Marsh llegó a la conclusión de que el programa no oficial comunal que dirigía Consultores era eficaz tanto para mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones como para reducir los riesgos, ya que : (1) ofrecía opciones tecnologías hechas a la medida de las condiciones agroeconómicas concretas, (2) incorporaba unas estimaciones razonables del riesgo de producción (y las actitudes hacia ese riesgo) en la formulación de recomendaciones y (3) preveía la prueba altamente participativa y la difusión de las innovaciones. Si los beneficios regionales obtenidos con la estrategia de Consultores pudiera obtenerse en escala estatal o nacional, se lograría un aumento del 20% en producción de maíz y en los ingresos de la pequeña explotación agrícola.

Lo significativo de este caso es aun mayor de los que indican los datos. Desde el famoso proyecto Puebla que patrocinó la Fundación Rockefeller en los años sesentas, México ha desarrollado un sofisticado sistema de generación y difusión de tecnología en las zonas agrícolas secas que fueron omitidas por la revolución verde, en donde se encuentra concentrada la mayor parte de la población rural pobre del país. Al Proyecto de Puebla siguieron diversos programas de maíz asistidos por la Escuela Nacional de Posgrado de Chapingo y luego por el CIMMYT, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo que se encuentra cerca de

ahí. Sin embargo, lo que prueba sorprendentemente la experiencia de Michoacán es que una pequeña OABB compuesta por jóvenes graduados universitarios haya podido hacer más que un veterano servicio de extensión con más de dos décadas de experimentación y experiencia.

La Tabla 3.1 indica hasta qué punto el sistema de desarrollo rural comunal de difusión de tecnología difiere de los otros dos sistemas: el caracterizado como “tradicional “ y el enfoque de “sistema agrícola “ que ha estado en boga desde fines de los años setentas. La tercera columna presenta el éxito del proceso: los servicios técnicos que se ofrecen a campesinos de pocos recursos y propensos al riesgo son eficaces si se ajustan a las microcondiciones por medios participativos y si son parte de un esfuerzo potenciador de la comunidad

Desarrollo de Canales de Comercialización Alternativos. En campos de alta actividad comercial las OAB y las OAM generalmente buscan promover canales de comercialización alternativos destinados a llenar vacíos del sistema existente o a desafiar a los comerciante e intermediarios para lograr una mayor competitividad.

Varias de las organizaciones estudiadas han pretendido estabilizar los precios de los insumos agrícolas y de los bienes básicos de consumo en las zonas rurales estableciendo unas tiendas locales de consumo (PURISCAL), distribuyendo mercaderías al por mayor (EL CEIBO, URCOOPAPA, CENTRAL) o haciendo arreglos para una distribución directa por medio de agentes en el campo (Comisión Nacional de Fomento Rural con apoyo del IPRU), logrando así diversos grados de éxito. Hay tensiones entre las metas distributivas y las comerciales y, para las OAB en particular, entre un modelo exclusivo que atiende sólo a miembros como a los demás con el objeto de lograr unas economías de escala. La Central de Cooperativas Agrarias de Producción “3 de Octubre” (la Central) y la Unión Regional de Cooperativas de la Provincia de Cartago (URCOOPAPA), ofrecen descuentos y crédito sólo a miembros, pero también venden a otros a precios regulares.

Otras federaciones de cooperativas logran un gran volumen de ventas no siendo exclusivas. Los agronegocios cooperativos son especialmente vulnerables a las crisis macroeconómicas, como lo demuestran las severas pérdidas del Centro Regional de Cooperativas Agropecuarias e Industriales (EL CEIBO) durante el hiperinflacionario periodo de mediados de los ochentas en Bolivia.

En sus esfuerzos por evitar a los intermediarios y comercializador directamente la producción de las pequeñas explotaciones, algunos programas también tienden a reducir la disponibilidad de crédito para la producción generalmente ofrecido de manera informal por estos mismos compradores intermediarios. Para prevenir este problema el Centro Agrícola Cantonal de Hojancha (CACH), logró negociar con el gobierno de Costa Rica la obtención de la condición de zona cafetalera en su zona de producción, lo que abrió una línea de crédito para sus clientes cafetaleros. Habiéndose liberado de la dependencia de arreglos informales de crédito, estos agricultores organizaron luego una cooperativa para procesar y comercializar su producción de manera directa. En un espíritu similar, la Central Lanera Uruguay (CLU), que goza del respaldo del IPRU, procuró franquear la brecha del crédito haciendo pagos por adelantado a tasas de interés preferenciales a los productores de lana que comprometieran sus producción de antemano a las cooperativas afiliadas (ver el Recuadro 3.1, página siguiente). En general, los proyectos de comercialización han tenido más éxito cuando los campesinos no han estado tradicionalmente atados a intermediarios o cuando el crédito ha podido ofrecerse junto con los servicios de comercialización.

Otros programas han buscado desarrollar canales de comercialización alternativos por medio de la integración vertical, sirviendo la OABB o la OAM misma como intermediara entre los productores y los mercados. Como parte de una de sus primeras actividades, la CACH compró hortalizas a un proyecto de diversificación agrícola y las vendió a las escuelas y centros de nutrición estatales de Costa Rica. Sin embargo, cuando una crisis fiscal al gobierno a eliminar estos programas, tanto la empresa como el programa fracasaron porque la CAH no había buscado otros mercados.

Tal como lo insinúan estos ejemplos, los programas de comercialización exigen una organización y unas finanzas sofisticadas, así como un conocimiento profundo del sistema de producción, lo cual demanda especialización dentro de la administración de la OAB o de la OAM. El programa de la CLU antes mencionado es un caso que sirve de ejemplo. Esta organización de segundo nivel administrada por los productores, con membresía de treinta y cinco cooperativas laneras, abrió un centro de procesamiento para recibir y clasificar la producción de lana de sus miembros. Cuando se vendió el producto tras meses de negociaciones, la CLU devolvió a los productores un precio promedio por cada calidad de lana reconociendo así calidad y nivelando las fluctuaciones de corto plazo en los precios del mercado mundial. Las operaciones de la CLU no sólo han garantizado mejores precios para los productores cooperativos, sino que también han establecido estándares en las políticas de precios, los métodos de clasificación y los calendarios de pagos, a los que han tenido que adaptarse otros intermediarios del mercado de la lana para seguir siendo competitivos.

Puesto que las actividades de comercialización exigen personal con aptitudes especiales, los componentes de comercialización de proyectos con un énfasis inicial distinto generalmente no han funcionado bien. De repente y precipitadamente puede ser que se recurra a un componente de comercialización en razón de algún interés del donante o el beneficiario, lo que podría hacer que no recibiera la atención necesaria (2)

Los resultados mixtos del componente de comercialización del proyecto apiarios de la FDN ilustran la dificultad que tiene agregar un tal componente a un proyecto primordialmente dedicado a la producción y el crédito. Aunque ducha en promoción de la demanda, control de calidad y negociación de contratos, la FDN tenía poca experiencia para desarrollar la capacidad de la asociación de apicultores de administrar la recolección del producto para la venta. La falta de atención a este elemento de gran importancia, así como una fuerte resistencia de parte de los intermediarios, dificultaron enormemente el desarrollo del potencial comercial d los apicultores.

En general, los proyectos de microcomercialización muestran una alta tasa de fracasos principalmente debido a una fuerte dependencia de macrocaracterísticas exógenas como las políticas de precios y de comercialización, los subsidios urbanos o las restricciones del tipo de cambio. Pero las asociaciones o cooperativas de comercialización administradas por agricultores también tienen frecuentes problemas internos. La corrupción y los tratos deshonestos resultan tentadores.

En el caso de de la CENTRAL, un poderoso líder expuso la práctica endémica de tratos personales por debajo de la mesa con grandes proveedores privados. El caso de la FDN arriba mencionado muestra que se movilizó rápidamente una ayuda de élite para la producción (las abejas eran útiles para los dueños de grandes huertas que requerían de la polinización de sus árboles) pero no para la comercialización, en donde los intereses de los pequeños apicultores y los de los comerciantes locales divergían. Sin embargo, con las advertencias anteriores queda claro que las OAB y particularmente las OAM deben cumplir con una función de apoyo a los grupos de base en la comercialización. En vista de las pruebas, este papel debería comprender la

asistencia para tratar de manera más eficaz con el mercado y para desarrollar nuevas fuentes de demanda, en vez de tomar posesión de las actividades de comercialización y procesamiento.

Dependencia de la Extensión Agrícola. Las OAB y OAM de la muestra emplean completa y eficazmente en el terreno a extensionistas que conocen las condiciones e idiomas locales, junto con los experimentos agrícolas y las demostraciones. Las experiencias de estas organizaciones contradicen la idea de algunos investigadores del desarrollo rural que sostienen que la inversión en extensión agrícola tiene poco valor cuando se compara con la investigación o el crédito (Perraton y otros 1983; Hayami y Ruttan 1985).

Básicamente las OAB y OAM de la muestra han cambiado la naturaleza tradicional de los servicios de extensión. En vez de depender de especialistas de fuera para diseminar un paquete de información y técnicas, muchos han empleado promotores de campo con excelente conocimiento del idioma, las circunstancias y la gente de las zonas en las que trabajan. Estos promotores tienden a funcionar como componedores de problemas y no sólo como diseminadores de tecnología (el papel tradicional de los extensionistas) y trabajan con grupos de beneficiarios para identificar sus problemas y conectarlos con las fuentes de los recursos apropiados. Por medio de este enfoque sensible a las circunstancias del beneficiario es que se granjean los nuevos extensionistas la confianza y respeto de sus clientes.

En el Perú, por ejemplo, los equipos de extensión del Centro de Desarrollo para el Campesinado y del Poblador Urbano-Marginal (CEDECUM) que trabajan en una región en la que predominan los agricultores de subsistencia que hablan en la lengua Aymara, estaban constituidos por personal con dominio del Aymara. De esta manera podían dirigir todos los cursos y reuniones organizativas en forma familiar para los beneficiarios. También, al vivir en la comunidad que recibe el respaldo, el personal del CEDECUM se familiarizó en mayor o en menor grado con los beneficiarios y sus necesidades, ganándose su confianza al responder a tales necesidades. De hecho, debido a la falta de personal en el CEDECUM realmente se invirtió más tiempo en los temas organizativos y la solución de problemas estratégicos que en diseminación técnica.

Puesto que muchas de las OAB y OAM de la muestra tienen un personal más bien reducido, utilizan diversas estrategias para ampliar sus capacidades. Algunas procuran capacitar a monitores o a paraprofesionales en las comunidades participantes para diseminar más la información y distribuir los insumos agrícolas. Otras, como el Centro Paraguayo de Cooperativistas (CPC) en Paraguay, han establecido unas parcelas de muestra y haciendas experimentales que sirven no sólo como centros de investigación y capacitación, sino también como medio para reducir los riesgos que perciben los pequeños agricultores al adoptar nuevas técnicas.

La mayor parte de las organizaciones que se dedican a la extensión prefiere tratar con grupos y líderes de grupo que con agricultores individuales para lograr el mayor impacto con sus escasos recursos y una mayor participación de sus clientes. Esta es una característica en todos los casos, especialmente aquéllos en los el crédito se combina con la extensión (por ejemplo :FMDR, FUNDE, UNO y CAPS).

Cierto número de organizaciones en la muestra ha introducido con éxito la capacitación básica de alfabetismo y aritmética para adultos conjuntamente con los servicios normales de extensión. Por ejemplo: en sus esfuerzos por fortalecer la capacidad de los campesinos peruanos de manejar y aumentar la productividad de sus tierras recién adquiridas, el Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA) comenzó con un pequeño programa de alfabetización de adultos antes de avanzar hacia la aportación de apoyo técnico y crediticio. Según un estudio

hecho de la situación en Iberoamérica, la educación rural no formal está positivamente relacionada con la difusión de tecnología (Figueroa 1986).

Prestación de Servicios Legales. Los servicios legales y administrativos que prestan las OAN y las OAM para lograr una seguridad en la tenencia de la tierra son cada vez más importantes. Los gobiernos son notablemente lentos e ineficientes en este campo y emplean complicadas prácticas marcadas por el favoritismo político y la pequeña corrupción. La protección de la ocupación por parte de colonos, precaristas o grupos étnicos y la aclaración de la titulación agraria en situaciones posteriores a la reforma ofrecen el fundamento de todos los esfuerzos sostenidos por mejorar el ingreso de los agricultores. Los servicios legales, especialmente los que se refieren al derecho de tenencia de la tierra y al agua tienen que ver con un asunto básico para muchos pequeños agricultores: la seguridad. Si no se establece la seguridad los beneficiarios vacilan ante la posibilidad de invertir. En cierto número de casos el programa de seguridad de tenencia ha servido como base para la ejecución de otras actividades por parte de una organización determinada.

Un notable ejemplo es el del Instituto Tecnológico Agrario Proterra (PROTERRA), organización que trabaja con grupos de beneficiarios de la reforma agraria peruana en el Valle de Lurín, cerca de Lima.

Atrapados por la insatisfacción general con las empresas colectivas en el periodo posterior a Velasco, los parceleros de Lurín se enfrentaban a una doble amenaza: si disolvían sus cooperativas de producción sin establecer algún sustituto con personería jurídica no podrían obtener el crédito ni otra asistencia necesaria para poder sobrevivir por su cuenta. También, como individuos estaban expuestos a los reclamos de anteriores terratenientes que tenían esperanzas de recuperar sus tierras. Trabajando primero con grupos colectivos y luego con individuos, el equipo legal del PROTERRA no sólo actuó como abogado pro bono público, sino que asumió la causa de los parceleros . Armado con un entendimiento cabal de los procesos legales y burocráticos y de las opciones disponibles, el PROTERRA presionó sutil pero constantemente a los individuos claves en las dependencias pertinentes, logrando sacar concesiones, compromisos y cambios de procedimiento que en definitiva agilizaban el proceso de la titulación e instruían tanto a los agricultores como a las agencias responsables de la tenencia de la tierra acerca de cómo trabajar juntos de manera más eficaz. Una vez que había obtenido los títulos, el PROTERRA continuaba sirviendo a sus clientes por medio de la extensión agrícola y la asistencia en crédito, de manera que los parceleros podrían experimentar con éxito la transformación de trabajadores colectivos a pequeños productores independientes.

Todo este proceso se vio marcado por controversias ideológicas y políticas, a través de las cuales el PROTERRA ha logrado mantener una responsabilidad pragmática equilibrada. De hecho, este es un caso que redefine el concepto de “intermediario”. En vez de actuar como detallista de los recursos de los donantes, e incluso como patrón sustituto para asumir un papel de corredor o agente de sus clientes, el PROTERRA se ha convertido en un recurso invaluable para los campesinos y el gobierno,. Esta OABB no sólo estableció el vínculo, sino que por medio de la investigación legal y unas capacidades superiores, ha mejorado grandemente el servicio mismo.

Aunque los anteriores comentarios se refieren a los servicios legales en el contexto de una mejor tenencia de la tierra para las pequeñas explotaciones, existe cierto número de organizaciones de importancia de causas en otros campos, como los derechos humanos o el medio ambiente. La Fundación para las Comunidades Colombianas (FUNCOL) es un buen ejemplo. El trabajo de la FUNCOL con las poblaciones indígenas que se veían involucrados en casos de derecho civil y penal que, en muchos de los casos, tenían que ver con asuntos de tenencia de la tierra. Conforme los abogados de la FUNCOL fueron ganándose la confianza y respeto de los indígenas, los

jueces y las comunidades en general, el equipo legal comenzó a llevar casos para ayudar a comunidades enteras de indígenas en la recuperación, defensa y legalización de tierras así como en la obtención de una personería, defensa y legalización de tierras así como en la obtención de una personería jurídica para obtener crédito y otras formas de ayuda gubernamental. Las actividades de LA FUNCOL se expandieron más tarde hasta llegar a promover la redacción y aplicación de legislación que afectaba a grupos indígenas y a educar al público acerca de los derechos y luchas de los indígenas. Por medio de sus continuos esfuerzos la FUNDOCOL ha alcanzado algunos éxitos legislativos notables (por ejemplo: la aprobación de una ley para reformar el sistema nacional de educación para los indígenas) y sus servicios están en gran demanda.

Aunque representan una pequeña proporción de la cartera de la IAF, las OAB de servicios legales generales parecen ser unas muy sólidas eficaces organizaciones . Un análisis de diez años de financiamiento por parte de la IAF para servicios legales confirma la posición asumida en este estudio: la ayuda legal por parte de grupos voluntarios privados es un trampolín hacia la representación colectiva, la reforma legislativa, un mayor acceso al sistema legal y un mejor funcionamiento de este último (Liebenson 1984).

Empleo fuera de la Hacienda

La tercera estrategia para la entrega de servicios rurales es la generación de empleo fuera de la hacienda ya sea en el campo o en pequeños centros de poblados rurales. Las OAB han sobresalido asistiendo a artesanos no sólo ayudándoles a mantener la intrínseca calidad artística y simbólica de sus artesanías tradicionales que, de otra forma, podrían desaparecer. La Asociación Civil Antisuyo (ANTISUYO), asociación civil de dirección antropológica en el Perú, es un ejemplo interesante. Habiendo encontrado mercados para artesanías finas del Amazonas, la asociación ha experimentado un sorprendente surgimiento de la creatividad entre los alfareros y tejedores del lugar (Costa Rica 1987). A la vez, este desarrollo de actividad ha creado numerosas oportunidades de empleo entre las comunidades rurales a las que la ANTISUYO da servicio.

Fuera de la producción de artesanías , la actividad de las OAB en las industrias rurales es todavía limitada pero muy prometedora.

Ciertas actividades que utilizan materiales locales y llenan una demanda local y regional, tales como el horneado, la fabricación de ladrillos o la manufactura de herramientas de mano, ha sido especialmente valiosas. En su trabajo con las comunidades de indios quechuas en el Ecuador, por ejemplo, la UNIDAD ha logrado grandes éxitos montando unas panaderías de propiedad y operación comunal por medio de su programa Pan para la Educación. Además de proporcionar empleo para un promedio de siete personas por comunidad, estas pequeñas panaderías también benefician a toda la comunidad produciendo un pan de alta calidad y bajo costo y canalizando una parte de las ganancias a otros proyectos comunales y a un fondo de becas que permite a los estudiantes de la localidad continuar su educación.

Otra opción es el trabajo en piezas en procesos industriales concretos con predominio de mano de obra, tales como la confección de zapatos o la costura. El trabajo es realizado en los pueblos --- normalmente por parte de mujeres--- y luego transportado alguna ciudad comercias en donde está establecido el negocio. Muchas de las empresas rurales más prometedoras están ubicadas en pequeños pueblos y centros de comercio en donde ya hay infraestructura, transporte y algunos expendios comerciales y en donde hay otros trabajos para los trabajadores rurales. La Unión del Nordeste para la Asistencia a las Pequeñas Organizaciones (UNO), del Brasil, es una de las muy

pocas de la muestra que enlazan el desarrollo empresarial rural con el urbano (por ejemplo: fabricantes de encaje). La UNO cuenta con un expediente sobresaliente en la generación de empleo no agrícola en zonas rurales no sólo de manera directa sino también indirectamente, por medio de conexiones de aprovisionamiento para insumos hechos localmente.

En general, la asistencia a las actividades no agrícolas parece ser una actividad muy importante pero abandonada de las OAB de orientación rural. Se están acumulando pruebas de que una proporción significativa del ingreso familiar campesino proviene ahora de fuente no agrícolas (de Janvry y otros 1988) y de que en zonas de minifundios, aun teniendo éxito, los programas agrícolas de base productiva podrían no contribuir suficientemente al ingreso familiar de los más pobres.

Tal como lo señaló una reciente evaluación de los programas de desarrollo rural en la agrícola del noreste del Brasil, el abandono de la empresa rural no agrícola podría deberse a la tendencia de esta iniciativa de moverse a través de disciplinas tradicionales: “Los que se especializan en agricultura no están capacitados en temas de crecimiento no agrícola ni tienen un interés particular en ello y los que se especializan en desarrollo industrial no están interesados en los que se especializan en desarrollo industrial no están interesados en las formas de manufactura más rústicas, dispersas y en pequeña escala que se asocian con el crecimiento agrícola” (tandler 1988,p.119). Por otra parte, el mismo informe establece que el estado de Ceará ha cambiado sus prácticas de adquisiciones contratando, por ejemplo para la manufactura de pupitres para escuelas rurales, a carpinteros en ciudades rurales (en vez de promover una licitación nacional, que normalmente resultaba en una compra por parte del más boyante sur). El efecto del empleo es similar al que induce el programa agrícola registrado por la FDN en el Perú para la fabricación de colmenas y otros componentes localmente.

En contraste con la empresa rural que está conectada sólo indirectamente con la producción, el agroprocesamiento es una categoría mejor entendida y a menudo favorecida en la industria rural. Las tareas de agroprocesamiento de mayor éxito comprenden técnicas simples para agregar valor y aumentar la producción. Algunas de las OAB y OAM, especialmente las federaciones de cooperativas, se han involucrado en procesos agroindustriales más sofisticados, pero han logrado el éxito sólo en el tanto en que hayan sido capaces de adoptar unas prácticas estrictas de administración financiera y de los negocios. Las empresas agroprocesadoras de éxito administradas por campesinos surgen tras años de lucha y muchos fracasos. EL CEIBO, en Bolivia, es un ejemplo notable de un éxito de esta naturaleza. Después de diez años de prueba y error, esta federación de pequeñas cooperativas agrícolas ahora administra y maneja colectivamente un complejo de actividades relacionadas con el procesamiento del cacao que genera anualmente \$1,5 millones y da trabajo a más de 100 campesinos (ver el Recuadro 3.3 en pág. siguiente).

También tienden a funcionar mejor estas empresas agroprocesadoras en un macroambiente nacional amigable (o por lo menos neutral), especialmente en relación con las políticas de precios y el financiamiento a largo plazo. En la mayor parte de los países, entre ellos Costa Rica, México y Perú, el potencial para el desarrollo de pequeños, agronegocios agrícolas verticalmente integrados es considerable. Sin embargo, la ventaja comparativa de la mayor parte de las OAB y OAM iberoamericanas exclusivamente concentradas en los estratos más pobres del campesinado no se extienden actualmente a las asociaciones de pequeños productores basadas en el comercio y verticalmente integradas. Las federaciones de producción han tenido un notable éxito bajo el patrocinio privado o casi gubernamental. Como ejemplos están la Asociación de Bananeros de las Islas de Barlovento (WINBAM), la Federación de Cafeteros de Colombia (FCC), la Asociación de Henequeros en Yucatán y la CLU en el caso de la lana en Uruguay. (Para una

descripción de esta última, que es una organización con respaldo de la IAF, ver Ferrin 1989) Las asociaciones de productores son viables principalmente porque son capaces de retener una proporción de los ingresos de la comercialización, el procesamiento o el transporte de los productos que manejan.

No obstante, en su mayor parte no son exactamente OAB y ofrecen sus servicios tanto a los productores pobres como a otros no tan pobres.

Los casos del estudio que quizás se acerquen más a este modelo podrían ser la CLU en Uruguay y una de la familia de cooperativas de Costa Rica que se especializan en algún cultivo especial y que tiene casi un monopolio en él, como la Cooperativa Agrícola Industrial de los Productores de Chayote (COOPECHAYOTE) Avina y otros 1990).

Servicios Sociales Comunes

La cuarta estrategia de desarrollo rural de las OAB y LAS OAM de la muestra consiste en la aportación de servicios sociales comunes que en algunos casos están relacionados con el consumo básico de la familia y en otros con la educación no formal, la identidad cultural y la salud comunitaria.

Un servicio común popular es el manejo de una tienda que venda en el pueblo productos básicos para el hogar. Varias de las OAB y OAM de las treinta estudiadas manejan unas tiendas de este tipo, aunque no es su principal actividad. Por ejemplo: la tienda de insumos agrícolas en Puriscal, Costa Rica, también vende artículos para consumidores en general. La experiencia muestra que las tiendas detallistas de los pueblos tienen muchas fallas aun cuando una organización marco central compre las existencias a granel³.

Además, a diferencia de las tiendas de insumos agrícolas, las tiendas para consumidores en general tienen pocas conexiones beneficiosas con otras empresas de ingresos y empleo rurales y por lo tanto producen poco en términos de beneficios por desbordamiento. Es típico que para lograr un volumen suficiente de ventas las tiendas para consumidores pretenden diversificar tanto sus mercaderías como sus clientelas.

Casi todas las organizaciones examinadas en este estudio cuentan con componentes educacionales/de capacitación en sus programas, pero sólo unas pocas ---especialmente las que están inspiradas en alguna iglesia--- se consideran especialistas en educación (UNIDAD, CIDE, CAPS, CIPCA, FIDENE,). Se usan los enfoques “populares” y los “no formales” con mucha frecuencia en tándem. En la educación popular que salió de la tradición de Paolo Freire, el aprendizaje está relacionada con el desarrollo de una conciencia sobre la situación social propia y las fuerzas que limitan o facilitan el desarrollo del potencial humano. La obra *Pedagogy of the Oppressed* (1970) de Freire se ha usado extensamente como punto de partida para muchas OAB de activismo social que en su mayoría han ido avanzando hasta ir más allá del activismo social. La educación no formal tiene que ver con capacitación fuera de los sistemas escolares en alfabetismo, aritmética, comunicación bilingüe y otras aptitudes y destrezas prácticas que comúnmente se llevan junto con las actividades productivas. Al igual que la educación popular, el enfoque no formal a menudo pretende estimular el pensamiento crítico, cultivar unas visiones alternativas y finalmente transformar la sociedad (Shifter 1984).

Seguir la pista a los efectos de la educación popular sigue siendo una tarea escurridiza. Para Lehman el concepto clave es la “competencia comunicativa”. Al examinar la experiencia de la educación popular en Chile escribe lo siguiente:

Tales actividades abren un espacio en el cual los individuos pueden convertirse en personas, en el cual reina un “clima de afecto y respeto”, en el cual los participantes adquieren un vocabulario de interacción social competente y experta permitiéndoles considerarse a sí mismos y entre sí ciudadanos, iguales, en vez de, por implicación: operarios dependientes y de relleno”. (Lehmann 1990)

El enfoque de la educación popular es practicado por la UNIDAD, que fue anteriormente reconocida por su programa Pan para la Educación. La UNIDAD recurre a ferias educativas como puerta de entrada a las comunidades indígenas. En estas ferias equipos de músicos que incorporan canciones y danzas tradicionales presentan sociodramas sobre temas sociales en el contexto de los valores y la cultura indígenas y exhortan a los pobladores locales a sentir orgullo por su cultura, afirmar sus derechos y desarrollar soluciones prácticas a sus problemas. Desde este punto la UNIDAD amplía su participación hacia otros campos, incluyendo los programas de educación no formal como los de capacitación en alfabetización y aprendizaje de destrezas para los proyectos generadores de ingresos (ver el Recuadro 3.4).

En algunos casos surgen tensiones entre los dos enfoques, conforme los programas de educación popular van haciéndose más técnicas y orientados a las destrezas. Un ejemplo que ilustra esto es el caso del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile. A principios de los setentas el CIDE estaba muy susceptible a la influencia del ideal de la educación popular de Freire y adoptó el “modelo horizontal”, metodología participativa de aprendizaje que dependía mucho de los recursos y experiencias cotidianas de los grupos de bajos recursos. En 1974 el CIDE emprendió una experiencia exploratoria llamada Programa Padres e Hijos, que pretendía aplicar esta nueva metodología alentando a las familias a hacer frente a problemas como el del alcoholismo y el de la nutrición. También se enseñaba a las familias, por medio de juegos de simulación, panfletos y ejercicios participativos, a atender las necesidades sociales y educativas de niños en edad preescolar. Al año siguiente el CIDE comenzó a incorporar materiales más técnicos o “difíciles” en sus programas de acción para estimular las destrezas de los participantes de las bases. Pero conforme la materia fue haciéndose más técnica se comenzó a cuestionar la eficacia del proceso participativo de aprendizaje. Por ejemplo: en el Programa de Educación Campesina del CIDE, esfuerzo de desarrollo comunal integrado que comprendía el estudio de jardines, árboles y animales, surgieron muchas preguntas que no podían ser adecuadamente contestadas dentro del grupo mismo. Los participantes de las bases no sólo exigían mayores aptitudes técnicas, sino que pedían una instrucción más formal en estos asuntos, lo que representaba una desviación del enfoque del CIDE. Aunque los enfoques populares y los más técnicos no son completamente incompatibles, puede hacerse necesario algún tipo de arreglo a mitad de camino.

Recuadro 3.4 UNIDAD : Educación, Rescate Cultural y Vida

La evaluación del impacto de los servicios de la educación rural no es algo tan definido como la evaluación los proyectos de diversificación agrícola. En su evaluación de los programas del CIDE en 1984, Schifter apunta que existe alguna controversia en cuanto a si estos servicios deberían juzgarse por sus beneficios palpables, como la alfabetización y los aumentos en ingreso

y productividad, o por efectos menos tangibles, como un conciencia y una autoestima mayores. Aunque algunos de los servicios educativos producen unos resultados claros y directos, como la alfabetización, el aprendizaje de la aritmética, una frecuencia mayor de sintonía de programas de radio o el aprendizaje de alguna habilidad nueva como la de reparar maquinarias agrícolas, generalmente faltan las pruebas de que hayan tenido unos mayores alcances.

Muchas de las organizaciones de activismo social entre las treinta organizaciones estudiadas utilizan algún tipo de variante del enfoque de desarrollo comunal del desarrollo rural (examinado por Alliband 1983; Midgley 1986), según el cual el proceso educativo se diseña en torno a la “movilización” o la identificación y ejecución de tareas relativamente sencillas de interés común, normalmente con unas contribuciones considerables de trabajo voluntario por parte de los miembros. El movimiento de desarrollo de la comunidad rural, que tuvo su momento de gloria durante los años sesentas, fue inspirado por agencias de ayuda de fuera y dirigido por movilizadores sociales del desarrollo comunal en el plano de los poblados. El movimiento fue luego criticado sobre todo porque no tenía un núcleo económico/productivo ni conexiones con el cambio social/estructural; también porque se le había acusado de haber creado nuevas formas de dependencia (Holdcrof 1978). Los esfuerzos más militantes y reformadores de estimulación de conciencia se movilizaron precisamente para promover el cambio social/estructural. La vinculación económica es ahora una característica estándar de las estrategias de las OAB y de las OAM .

Varias de las treinta OAB y OAM estudiadas han ofrecido servicios en el campo de la salud de la comunidad rural, primordialmente como apéndices de otros programas (CIPCA, USEMI, APCOB). Su experiencia sugiere que las federaciones de comités locales de salud pueden ser muy eficaces para responsabilizar más al establecimiento de la salud pública de las necesidades de la comunidad. En Panamá por ejemplo, un ministro de salud que simpatizaba con la participación de la comunidad en los servicios de salud pública dirigió el establecimiento de federaciones regionales de salud, cuyos líderes eran responsables ante los comités locales en sus distritos. Estas federaciones crearon dos clases de conexiones: verticales entre los comités de salud pública para resolver problemas de salud comunitaria. También fueron determinantes en el cambio del sistema de una atención curativa a una atención preventiva. Según un estudio realizado por La Forgia, tres cuartas partes de las solicitudes atendidas por las federaciones tenían que ver con salud preventiva (acueductos/construcción de pozos, letrinas/tanques sépticos, inspectores sanitarios y así sucesivamente). Lo que resulta significativo es que las federaciones también ofrecieron asistencia financiera y técnica a las comunidades para tareas como la perforación de pozos o para reparar bombas de agua averiadas (La Forgia 1987; ver también un informe más amplio sobre los comités de salud de Panamá, La Forgia 1985). El caso de Panamá es uno de los pocos en los que un grupo de usuarios de servicios de salud del segundo nivel se convirtió en una federación, algo así como una OAM . Normalmente una OABB trabaja con cierto número de comités locales de salud comunitaria. (Para un resumen de las muchas experiencias que hay en el campo de la atención médica primaria por medio de la acción comunitaria, ver Martin 1983).

Problemas en la Evaluación de la Entrega de Servicios

Podría pensarse que la evaluación de la entrega de servicios es un proceso más bien sencillo cuando se compara con las complicaciones de evaluar el rendimiento en dimensiones menos tangibles. Pero esto no es muy cierto, porque la aportación de un servicio es apenas el punto inicial de una cadena de acontecimientos que debería culminar con un aumento en el bienestar de los usuarios. La mayor parte de los indicadores de una buena provisión de servicios es apenas el punto inicial de una cadena de acontecimientos ;generalmente cuando el servicio se pone al

alcance de los beneficiarios o es “entregado”. Los juicios sobre rendimiento están basados en la idoneidad y utilidad del servicio para las situaciones del usuario y en la rapidez o frecuencia del verdadero uso en sí, más que en los cambios en bienestar que resulten de ello.

En el ámbito económico la entrega eficaz de servicios debería resultar en definitiva en un aumento de los ingresos. Pero aun así es difícil atribuir cambios en ingresos a una intervención concreta.

Además, las OAB y las OAM no recogen la información que se necesita para seguir la pista a los cambios en el ingreso y la mayoría de los donantes, incluyendo la IAF, no la pide ni ayuda a recogerla.

Además si las OAB o las OAM montaran un sistema de evaluación adecuado tendrían que gastar muchos de sus recursos en investigación y experimentación en las primeras etapas de los proyectos, antes de que se materializaran los beneficios.

Otro problema que se presenta en la evaluación de la entrega de servicios es el asunto del ordenamiento en secuencias, en el que el desarrollo de experiencias y la prueba de nuevos enfoques (que por sí solos podrían parecer infructuosos) constituyen los cimientos de unos posibles logros futuros. La compensación por el conocimiento profundo de la realidad local es la capacidad que tienen las organizaciones intermediarias de emprender o respaldar proyectos de diversificación que tengan éxito, en los distintas fuentes de ingresos y empleo se complementan entre sí. La necesidad que tienen las OAB y las OAM de gastar tiempo y dinero en una zona para adquirir conocimientos sobre la localidad y generar credibilidad representa una fuerte inversión en personal y relaciones con los beneficiarios. Tal como se ilustrará más adelante, en su mayor parte los donantes se resisten a respaldar inversiones a largo plazo con unos períodos de retribución más largos.

En la búsqueda de proyectos eficaces que generen ingresos puede darse una serie de fallas o pasos en falso. Tales proyectos se seleccionan normalmente con base en pruebas por el personal de la organización sin un estudio adecuado ni consultas. (Antes del excelente programa de agroforestería de la ANAI, fracasó en pesquerías; antes del rentable plan de comercialización de hortalizas de URCOOPAPA, fracasó con una operación de lavado de las papas). De hecho, cierto número de fracasos parece ser requisito para encontrar algo que funcione. Sólo en raras ocasiones se documentan estas históricas fallas y experimentos de aprendizaje.

A menudo resulta extremadamente difícil evaluar los beneficios de unas actividades difusamente definidas. Esto presenta un problema particularmente serio en los servicios de crédito, característica común de las estrategias de orientación mercantil, en las cuales el uso de los fondos prestados no está designado. Una explicación del éxito de los créditos que administran las OAB y las OAM es precisamente la relativa falta de especificidad y control en cuanto a los fondos del préstamo, en contraste con los que ejercen las agencias oficiales y los bancos. Es típico que se otorguen estos créditos con base en el carácter del prestatario, usualmente mediante un convenio moral con algún grupo local de solidaridad. En estos casos no importa para qué se usen los fondos a corto plazo, siempre y cuando se satisfagan en definitiva los fines productivos del proyecto y se amortice el préstamo. Pero aunque un ritmo de amortización alto sea una buena indicación de progreso es sólo una representación de un mayor flujo de ingresos.

En este sentido los sistemas de crédito de las OAB y las OAM se parecen mucho a la operación de los prestamistas privados. En general, el éxito de la función de crédito de las OAB y de las OAM, tal como ocurre con la comercialización, no está en el servicio mismo sino en la vinculación de los beneficiarios con otras fuentes. Debido a que los fondos de donantes para efectos de crédito están estrictamente limitados, estos proyectos no pueden reemplazar a las

fuentes regulares de crédito, como a veces se insinúa en las evaluaciones de las microempresas. Deberían evaluarse las OAB y las OAM por su capacidad de introducir nuevos métodos en el sistema (especialmente en la reducción del costo de las transacciones), por aumentar la capacidad de sus beneficiarios de trabajar con crédito y por su actuación como catalizadores entre los clientes pobres y las fuentes regulares de crédito. Actualmente se ve en los textos sobre el desarrollo la creación de grupos de solidaridad crediticia como medio importante para superar el costoso y riesgoso problema de la información al que se enfrentan los prestamistas (Hoff y Stiglitz 1990). Un pequeño grupo de crédito que sea responsable por las deudas de cada uno de sus miembros tiene incentivos para asumir la carga de la selección, la vigilancia y el cumplimiento que de otra manera tendría que asumir la institución financiera.

Como se ha dicho antes, en el ámbito de la producción se relaciona la eficacia con un enfoque de microsistemas en el cual los elementos claves de un sistema de producción o comercialización interactivo están asegurados. Naturalmente no es factible para una pequeña organización privada involucrarse directamente en todos los elementos importantes del sistema, aunque hay buenos ejemplos de operaciones de dos y tres frentes. La PROTERRA trabaja en titulación de tierras y la extensión agrícola, el CIPCA en irrigación y maquinaria agrícola y el INDES en comercialización y crédito. Nótese que estos frentes no están en proyectos separados, sino dentro del mismo proyecto. Diversas OAB y OAM combinan tecnología, crédito y comercialización. La tendencia a poner todo bajo el control de una sola agencia o de un solo proyecto ha sido el dolor de cabeza de los programas oficiales de desarrollo rural integral. Las organizaciones que actúan con éxito no tienen que manejar todo el sistema pero lo entienden y pueden ejercer una influencia sobre los componentes que no estén directamente bajo su control. Las OAB “listas” saben cómo interconectar a sus beneficiarios con los servicios necesarios que ellas no pueden ofrecer. La decisión de la ANAI de no llevar hasta la comercialización los cultivos especiales que había introducido fue sabia, pero la organización se aseguró de que los grupos de viveros que patrocinaba recibieran el asesoramiento correcto.

El comentario sobre la función de servicio de las OAB y las OAM saca a relucir muy claramente la posición ambigua pero incitante de estas organizaciones que se desenvuelven en algún sitio entre el estado y el mercado. Su trabajo parece ser una reacción a la imposibilidad de la burocracia y del mercado de servir a los pobres.

Aunque el mercado funciona por la demanda, las organizaciones estatales de servicio están generalmente activadas por la oferta; tratan de inducir a los clientes a consumir lo que se estima es bueno para ellos. Los casos de este estudio demuestran que los esfuerzos de reducción de la pobreza se verían muy favorecidos si fuesen más dinamizados por la demanda que por la oferta (Salmen 1990).

Los servicios que ofrecen los intermediarios de prestigio son eficaces porque se ajustan bien a la situación particular de los beneficiarios y están movidos por la demanda, aun cuando el proceso no se inicia por debajo. Las OAB y las OAM pueden desarrollar soluciones eficaces en términos de costo a problemas concretos que ni siquiera han percibido los pobres, para articular demandas y así ampliar la posibilidad de escogencia.

El asunto más problemático para estas organizaciones es encontrar la forma de convertir un sistema bueno de entregas en un proceso de desarrollo sustentable, dada la temporalidad y dadas las limitaciones del financiamiento de las ONG. La forma “proyectizada” en la que los donantes ofrecen el financiamiento prácticamente exige que para la conclusión del proyecto el servicio aportado debería: (1) ya no ser necesario, (2) encomendarse a otras instituciones para una continuación rutinaria o (3) ser realizado por lo menos en parte por los beneficiarios mismos.

Durante el tiempo en el que la OABB o la OAM ejecuta el proyecto, se supone que algo “desarrollador” tiene que ocurrir, sirviendo como catalizadora la organización intermediaria que ofreció los servicios.

Se han subrayado en este capítulo algunos de los desenlaces más sustentables o permanentes que tienen relación con la entrega de servicios; por ejemplo: el establecimiento de vinculaciones útiles entre grupos de beneficiarios y recursos técnicos y financieros o la institucionalización de las actividades agroindustriales. Sin embargo, la mayor parte de los demás aspectos del desarrollo para los cuales la función de servicio es un catalizador se examina en capítulos posteriores.

Esto lleva a la conclusión más general de que, si bien la entrega de servicios tiene un valor intrínseco fuerte, debería realmente ser evaluada con base en su valor instrumental como catalizador para otros cambios en el ámbito del desarrollo.

NOTAS

1. Brown y Korten (1989) dividen las ONG en cuatro tipos: organizaciones de voluntariado (OOV), organizaciones populares (OPP), contratistas de servicios públicos (CSP) y organizaciones híbridas gubernamentales /no gubernamentales (ONG). En este plan las OOV están inspiradas en el valor y sus miembros aportan tiempo y dinero a una causa; los CSP están inspirados en el mercado y ofrecen sus servicios a clientes. Las OAB que en este libro se conciben como organizaciones intermediarias para el desarrollo no entran en las categorías de Brown y Korten. No son ni puramente visionarias como las OOV ni tan comerciales como los CSP. Sin embargo, pueden situarse las OAM en la tipología de Brown y Korten como OPP del nivel más alto.
2. Esta fue también una de las conclusiones en el estudio de Lynn Gilleland de 179 proyectos de comercialización realizados por becarios de la IAF. Dice ella:

“A menudo se agregan componentes de comercialización a un proyecto para garantizar la aprobación de los fondos...También se da la creencia de que la comercialización agrícola se mantendrá a sí misma y que constituye una contraparte pasiva de la producción”. (Gilleland 1988,p.III-1)

Las fortalezas y debilidades de las tiendas en las comunidades han sido descritas en detalle por Flora y Flora (1985).

ATRIBUTOS INSTITUCIONALES

DE LOS BUENOS EJECUTANTES

En los capítulos precedentes se ha examinado el rendimiento de las treinta OAB y OAM , empleando los parámetros que se establecieron al principio de este libro. Estos comentarios a menudo se refirieron a las fortalezas y debilidades internas de los distintos tipos de intermediarios y al tema de cómo se desarrollan las aptitudes entre las bases. Retrocediendo para obtener un cuadro más panorámico, este capítulo abarca la capacidad de las organizaciones de apoyo mismas como entidades.

En todos los treinta casos obtienen ellas una alta calificación en algunos de sus aspectos, como se ha dicho antes. Pero aproximadamente un tercio del total obtuvo una alta calificación en las tres dimensiones principales (entrega de servicios , participación y un mayor impacto, que son realmente tres pares de parámetros). Otro tercio obtuvo una calificación significativamente alta en dos de estas dimensiones. ¿Cuáles son las características institucionales que tienen que ver con un buen rendimiento general?

Podría encontrarse una respuesta a esta pregunta verificando si existen correlaciones entre las seis características desagregadas de rendimiento que se han empleado en el análisis (entrega de servicios, capacidad de alcanzar a los pobres, participación, desarrollo de las aptitudes de grupos, innovación e impacto político) probando cierto número de características institucionales que podrían estar relacionadas con el rendimiento e intentando un análisis de la dinámica del rendimiento (es decir: cómo se ve afectado el rendimiento por un cambio en el tiempo).

Correlaciones

Es importante buscar asociaciones entre las seis características, porque las asociaciones positivas sugieren que más de un desenlace positivo puede lograrse simultáneamente e incluso que progresan en una dirección puede reforzar el progreso en otra. En el sentido contrario: unas asociaciones negativas indican la probabilidad de un intercambio, lo que sugiere que ciertos resultados pueden lograrse sólo dejando de avanzar hacia otros resultados favorables e incluso que ser un buen ejecutante en una dirección significa unos costos más altos en otros campos.

La tabla 8.1 muestra las correlaciones encontradas entre las características. La muestra no es lo suficientemente aleatoria y las cifras en cada categoría son muy pequeñas para constituir una prueba estadística rigurosa de correlación. Sin embargo, se dan algunos patrones interesantes. Nuestra confianza en estos patrones se vio reforzada por análisis de datos del Perú, en los que las calificaciones de cuarenta y dos ONG intermediarias mostraban unas asociaciones muy similares (Humphreys, Carroll y Scurrah 1988).

Son notables las relaciones inesperadamente fuertes entre la participación y la capacidad de alcanzar a los pobres y entre la entrega de servicios y la participación. Esto último refuta la idea de que las organizaciones que dedican mucha energía al fomento de una participación de los beneficiarios no pueden ofrecer los servicios de manera tan eficaz como las que no lo hacen y confirma un principio básico de la Fundación Interamericana (IAF): La participación de los pobres en todas las fases de las actividades de desarrollo y su sentido de pertenencia respecto al proceso de desarrollo son elementos esenciales en cuanto a la propiedad, la adaptabilidad, la ejecución y la eventual sustentabilidad de las actividades emprendidas por las ONG. Suponiendo la dirección correcta de la causalidad, parece también confirmar una hipótesis central de este estudio: la entrega de servicios beneficiosos puede ser indispensable para obtener la participación

en los casos en los que se cuente con poca experiencia colectiva o en los que no se tenga del todo. Esto es particularmente cierto si los beneficiarios contribuyen aportando voluntariamente su tiempo y su trabajo. Tampoco resulta sorprendente que haya un alto grado de asociación entre la participación y el desarrollo de aptitudes. Los dos conceptos están íntimamente relacionados y normalmente van juntos como rasgos de las OAB y las OAM.

Como se ha comentado ya, el estilo participativo es un requisito necesario pero no suficiente para el desarrollo de aptitudes.

Menos predecible resulta la muy fuerte sinergia que existe entre la participación y la capacidad de alcanzar a los pobres. Esto sugiere o que las poblaciones más pobres seleccionadas son relativamente más “organizables”, quizás debido a sus tradicional cohesión como pobladores o como grupos étnicos, o que las intermediarias que prefieren trabajar con los grupos relativamente más pobres son por su propia naturaleza más participativas

Es también interesante que la entrega de servicios esté asociada en algún grado con todos los demás indicadores excepto por el impacto político. Esto parece, de nuevo, confirmar las observaciones de este estudio en el sentido de que si las OAB y las OAM no son muy buenas para generar unos beneficios económicos y sociales concretos, no pueden tener la esperanza de lograr otras metas que a menudo son más complejas y distantes. O, mirando el asunto de otra manera, hay menos conflicto del que han señalado algunos críticos entre los tipos más elementales de servicios básicos y las altas metas proclamadas por la IAF y por muchos otros donantes.

El conflicto o el intercambio se hace más evidente, no obstante, si se desagregan organizaciones que estiman que su misión es primordialmente la entrega de servicios en vez del desarrollo de capacidades o la potenciación. Doce de las comprendidas en la muestra entran en esta categoría. Cuatro son “detallistas”, cuatro son “agregadoras” y cuatro son “portadoras de causas”. Las doce muestran una asociación negativa entre la aportación de servicios y el desarrollo de capacidades de grupos y las ocho que constituyen las agregadoras y las detallistas juntas también muestran una correlación negativa--- aunque no tan fuerte---entre servicio y pobreza. (Las cuatro portadoras de causas recibieron altas calificaciones tanto en la entrega de servicio como en la capacidad de llegar a los pobres.) Lo que esto significa es que las organizaciones de la muestra corresponden a dos grupos que contrastan entre sí, con base en la importancia que dan a la función de servicio. Aproximadamente el 40% concibe como misión principal servir a las bases, mientras que el 60% restante considera el servicio como medio para otros fines.

La baja asociación entre impacto político y todas las demás características (excepto por su gemela: la innovación) simplemente indica que el ascenso y la influencia política son más independientes que las demás variables. Esto podría significar que el impacto político depende más de características especiales como el liderazgo, la visión o la receptividad del gobierno, que de rasgos que contribuyen a la entrega eficaz de servicios. Las OAB y OAM recibieron una calificación más bien baja en cuanto a impacto político. Este análisis lleva a la hipótesis de que muchas clases de OAB y OAM (quizás más de las que podrían haberse previsto) son capaces de ocasionar un mayor impacto y no están realmente impedidas por las microlimitaciones que generalmente les atribuyen tanto sus admiradores como sus críticos.

Características Institucionales del Rendimiento

Esta sección, que examina cierto número de características institucionales tales como tamaño, grado de formalidad, relaciones con entidades gubernamentales y así sucesivamente, está basada

no sólo en los treinta casos de este estudio, sino también en los resultados de un estudio peruano sobre las OAB que examinó cuarenta y dos intermediarias (Humphreys, Carroll y Scurrah 1988).

Las OAB versus las OAM

Debe señalarse que como grupo las OAB sobrepasan en funcionamiento a las OAM de manera significativa. Esto es más bien paradójico. Aunque la toma de decisiones con base en consenso y la responsabilidad ante la membresía de base son conceptualmente los puntos fuertes de las OAM, en la mayor parte de nuestros casos estas ventajas no se tradujeron en una sólida eficacia institucional. La formalidad misma de las OAM de la muestra, así como el hecho de haberse originado en agencias estatales y haber estado controladas por éstas les ha hecho más burocráticas, jerárquicas e inflexibles que las OAB. Puede decirse que, en su mayoría, las OAM tienen unas relaciones interpersonales “de baja confianza”. Una organización con relaciones de baja confianza se caracteriza por la expectación de reciprocidad por medio de un intercambio equilibrado con precisión en el corto plazo, un cuidadoso cálculo de costos y de beneficios por adelantado por cualesquier concesiones y una dependencia mínima de la discreción de los demás, con la consiguiente tendencia a la sospecha y a la invocación de sanciones por incumplimiento de obligaciones (Galjart 1982). Las OAB, por otro lado, se caracteriza por relaciones “de alta confianza” en las que los miembros comparten unos valores fuertemente mantenidos, tienen un sentido difuso de obligación a largo plazo para con los semejantes, se proporcionan espontáneamente apoyo sin cálculo de costos o de beneficios por adelantado, se comunican libre y honestamente y se otorgan mutuamente el beneficio de la duda en asuntos que tengan que ver con la buena voluntad o la motivación.

En cuanto a la participación informal de beneficiarios en relación con la formal en la toma de decisiones y las operaciones, las entrevistas indicaron que las OAB con altas calificaciones valoraron la influencia de los beneficiarios en sus procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, los casos muestran que la representación formal de los beneficiarios en el consejo de administración propio de una OAB no mejoraba el rendimiento; era más eficaz un estilo informal y participativo. Es claro que un estilo administrativo abierto y colegiado que consolida la confianza y la fe entre los beneficiarios y las organizaciones de apoyo es una ventaja institucional. En la muestra de OAB, la participación de beneficiarios en sí no pareció ser esencial para una entrega eficaz de servicios o un impacto político, pero probablemente resulte justo decir que la sustentabilidad de los flujos de servicios y la posibilidad de aprovechar unas mejores políticas depende en alto grado de la participación de los beneficiarios y de una mayor capacidad entre las bases.

Características que no Guardan Relación con el Rendimiento

Algunas de las características institucionales parecieron guardar poca relación, si es que la tuvieron del todo. Con el rendimiento de las OAB o las OAM. El tamaño, en términos de personal, es un ejemplo. Organizaciones más pequeñas, como SADECSA y ANTISUYO, con menos de diez miembros en su personal, funcionaron tan bien como algunas de las más grandes, como CIPCA o FMDR, que tienen un personal de más de cien personas, o mejor que ellas.

Las conexiones con el sector privado también demostraron guardar una relación más bien débil con las calificaciones de rendimiento. Esta aparente falta de vinculación con el mundo de los negocios refleja, por un lado: la orientación de servicio público de la mayor parte de las OAB y las OAM; por el otro: la competencia que representa las cooperativas y las microempresas para los intereses empresariales establecidos.

En contraste con esto, las relaciones con otras agencias no gubernamentales nacionales y regionales sirvieron para engrandecer el impacto de los esfuerzos hechos por las OAB y las OAM. Las que pertenecían a asociaciones o redes de ONG funcionaron mejor que las que tenían una discreta relación con otras ONG o no la tenían del todo.

Estrategias y Enfoques Institucionales

Mirando a las características institucionales que parecen contribuir a un fuerte rendimiento, demostró ser importante el grado de organización de los grupos beneficiarios. Las OAB y las OAM funcionaron mejor cuando trataron con grupos de clientes más o menos estructurados que con grupos desorganizados. La excepción consiste en organizaciones que atienden colectivos de la reforma agraria en Perú y Chile. Sin embargo, hay una interrogante sobre la dirección de la casualidad: ¿será el grado de institucionalidad relativa de los beneficiarios un requisito o un resultado de la capacidad de las OAB para desarrollar las aptitudes de los grupos.

Los resultados de este estudio indican que las organizaciones que ejecuten un número limitado de proyectos estrechamente interconectados funcionan mejor que las que emprenden conjuntos de proyectos escasamente interconectados o no interconectados del todo. La sinergia creadas por las intervenciones de unos proyectos estrechamente relacionados entre sí aumentan el impacto general de los esfuerzos que hacen las OAB y las OAM.

De manera similar, los casos muestran que unos alcances territoriales bien definidos generan mejores resultados que una estructura espacialmente dispersa. La “región” en cuestión varía en tamaño: puede ir desde un par de provincias en el norte de Argentina (INDES) hasta la vega de un río relativamente enclaustrada sobre la costa peruana (PROTERRA), pero siempre significa una unidad geográfica o territorial con ciertas características unificadoras, dentro de las cuales pueden los programas de las OAB y de las OAM ostentar la coherencia, relevancia y potencial escala necesarias. En términos generales este espacio regional coincide también con una unidad administrativa o política o es parte de ella, lo que da a las organizaciones oportunidades de conectarse con las redes regionales públicas y privadas y hasta de movilizar la presión regional ante las autoridades nacionales. La fuerza de estos enlaces y la descentralización de autoridades tienen una estrecha relación con el rendimiento. Las OAB y OAM que mantienen contactos regulares y relacionados de colaboración con ministerios, universidades y otras dependencias gubernamentales, especialmente en el ámbito regional o en el descentralizado obtuvieron mejores calificaciones de rendimiento que las que mantenían un ligero contacto con el sector público o no lo tuvieron del todo.

La percepción que tenga la OABB del papel del financiamiento de donantes externos está también relacionada con su grado general de rendimiento. Las que funcionan mejor expresaron preferir un financiamiento institucional en vez de un financiamiento por proyecto en concreto. También expresaron preferir que se emplearan los fondos para intensificar y extender servicios ya existentes a que se emplearán para iniciar nuevas actividades, que es lo que preferían las de menor rendimiento.

En general, los resultados respaldan la hipótesis de que el mejor modelo institucional para las organizaciones intermediarias en situaciones de desigualdad implica la extensión vertical de funciones claves apoyadas por operaciones de agencia o correduría que facilitan la cooperación horizontal (Peterson 1982).

Salud Financiera

Una sólida posición financiera es un requisito básico del buen rendimiento para las OAB y las OAM. ¿Cuáles son los elementos de una salud financiera para las ONG intermediarias? Para las OAB significa tener una cartera diversificada de recursos por vía de donación que garantice un flujo constante de fondos, especialmente para costos de operación. Las OAB que sean parcialmente empresas deben generar ingresos suficientes en términos de retornos para cubrir los gastos de operación y además, estrictamente hablando, los de amortización y depreciación.

Lo mismo se aplica a las OAM, que son, en el caso de todas las de la muestra, cuasi-empresas de estilo cooperativo. El Centro Agrícola Cantonal de Hojanca (CACH), que desarrolla sus operaciones como un servicio comercial, era, en el momento de la encuesta de campo, autosuficiente en un 70%. Pero esta proporción desusadamente alta de recuperación de costos tiene su precio: La mayor parte de los servicios del CAH está fuera del alcance de los hogares más pobres de la región. Por ejemplo: el costo medio de la siembra de una hectárea con especies arbóreas valiosas es de aproximadamente \$500. Casi la mitad de los agricultores de la zona está en imposibilidad de hacer alguna inversión que no le garantice ingresos en efectivo por cierto número de años.

Las OAM que también ofrecen servicios sociales cuyo costo no puede ser directamente recuperado (como en el caso de las uniones cooperativas de Costa Rica) podrían estar en condiciones de hacer subsidios cruzados, si las ganancias del extremo comercial son suficientemente substanciosas, pero en la mayoría de los casos se cuenta con algún subsidio de fuentes externas públicas o privadas. Se mantiene una tensión constante entre el alma de los negocios de orientación social que ama la obtención de ganancias y su otra alma que ama la expansión de los bienes, como en el caso de las cooperativas. Esta esquizofrenia ha sido analizada de manera elocuente por Tendler (1983b). Según Tendler, las federaciones cooperativas son esencialmente negocios con una membresía exclusiva. El hecho de que a menudo benefician a los miembros está explicado en parte por las normas sociales que deben respetar los líderes cooperativos o por la necesidad que tienen las cooperativas de obtener suministros de una clientela mucho más numerosa que su membresía o de vender su producción a esta clientela (beneficios por desbordamiento). En ninguno de estos casos se requiere de una motivación altruística.

De cualquier manera, lo que más importa en el caso de estas OAM es la viabilidad financiera sin un elemento muy cuantioso por la vía de la donación. Si no puede lograrse esto la organización tendrá problemas. Su capacidad de ofrecer servicios a los miembros se verá seriamente dificultada y podría quedar en bancarrota, como ocurrió con muchas de las cooperativas peruanas y algunas de las costarricense.

Otras cooperativas más antiguas que han logrado superar tiempos difíciles trabajan aun bajo peso de unas inmensas deudas aun cuando sus libros actuales estén balanceados. Estas deudas de las cooperativas son tanto una falla por parte de los prestamistas como de los prestatarios y pueden eliminarse sólo si los prestamistas asumen la parte del león en las pérdidas.

Ciertamente la salud financiera de las OAM no es sólo función de su propia administración, sino que se ve significativamente afectada por factores externos como las políticas de precios o crediticias, la dureza de la competencia y así sucesivamente. También podría darse un ambiente externo favorable, como en Costa Rica, en donde se facilitan a las cooperativas diversos tipos de tratamiento preferencial y subsidios. Pero el estado no sólo respalda sino que frecuentemente pide. De tal manera, podría no ser culpable una organización de sus problemas financieros cuando el estado retira concesiones anteriores o restringe la libertad de las OAM de maniobrar y

administrarse. Si el estado considera a las cooperativas como formas aconsejables de organización social, debe ofrecer un apoyo sensible y sostenido del tipo que se ha descrito en anteriores capítulos, como base para una relaciones sensatas entre OAM y OAB. Quizás el Uruguay, en donde el IPRU y sus derivaciones han gozado de este tipo de ambiente es buena ilustración de una situación sana, en donde el apoyo se extiende sin regateos o dominación.

Para ser financieramente sólidas las OAB deben estar en condiciones por lo menos de cubrir sus costos básicos. Sin embargo, no está claro qué debe considerarse un costo básico. La ANAI mantiene una plantación y un vivero forestales experimentales; algunas OAN tienen estaciones de radio. ¿Deberán contarse los costos de manejo de estas cosas como costos “básicos”? ¿Qué pasa con los compromisos de largo plazo, como el servicios de deudas? En este comentario los costos básicos se limitan a los salarios de la administración (generalmente los miembros de la junta directiva son voluntarios) y de algunos pocos servidores técnicos y administrativos, así como los costos de funcionamiento de la oficina central. En la muestra estos costos básicos correspondieron a un promedio de aproximadamente una quinta parte del gasto anual total en pequeñas organizaciones como SADECSA o ANAI los costos básicos pueden ascender hasta un tercio; en las más grandes con grandes programas en el campo, como UNO o FMDR, pueden bajar hasta una décima parte.

La mayor parte de la asistencia por vía de donantes se destina al financiamiento de proyectos, lo que significa el costo de nuevas actividades. En el negocio del desarrollo esto se conoce comúnmente como “principio de adicionalidad” y proviene de la manera en la que las agencias de ayuda externa extienden el financiamiento de proyectos a los gobiernos. En estas transacciones la agencia que ofrece la ayuda supone (con frecuencia erróneamente) que continuarán pagándose los salarios y otros costos reiterativos con los presupuestos regulares del gobierno. Algunas agencias pueden insistir en que estos presupuestos se aumenten y se identifiquen concretamente para el proyecto que están financiando. Esto sirve para demostrar a sus consejos de administración que las contribuciones de ayuda son verdaderamente “adicionales”.

En su mayor parte, los donantes de recursos a ONG se resisten a cubrir cualesquiera costos básicos relacionados con los proyectos que financian; esperan que alguien más se haga cargo de estos costos. Temen que si agregan costos básicos harán la entrega de los servicio menos eficiente y no y no quieren exponerse a la crítica de que muy pocos de sus dólares de ayuda llegan realmente hasta los pobres. Como se ha dicho antes, esta actitud es autodestructiva y termina consistiendo en una falsa economía. Alguien tendrá que asumir los costos íntegros de la entrega de los servicios. Pero los costos promocionales y de desarrollo de las innovaciones, de las vinculaciones y del desarrollo de aptitudes---que agradan a todos los donantes ---se incluyen en los presupuestos de los proyectos sólo en raras ocasiones.

Los intermediarios de mayor prestigio sobresalen precisamente en estos aspectos.

A menudo no pueden los donantes apreciar los más mundanos pero esenciales costos del círculo del proyecto: una planificación adecuada, el trabajo de preinversión, la administración del programa y la supervisión. Es raro que se den a los intermediarios los recursos necesarios para realizar estas funciones tan esenciales para el logro de unos buenos resultados en los proyectos. A veces los donantes actúan con la ilusión de que ellos mismos pueden realizar estas funciones. (El descubrimiento de que mucho del trabajo del proyecto de su supervisión no puede hacerse desde Washington ha llevado a la Fundación Interamericana a instituir un servicio de apoyo en el país correspondiente.)

Resulta algo curioso que ninguno de estos escrúpulos sobre costos básicos parezca ser aplicable a empresas de consultoría (o incluso a los “contratistas de las ONG “), por medio de los cuales se realizan muchos de los negocios del desarrollo (Brown y Korte 1989). Estos contratistas están acostumbrados a recibir unas cantidades substanciales por honorarios además de salarios reales y compensación por otros costos de los proyectos , que a menudo ascienden a tres o cuatro veces el componente del salario.

La incertidumbre sobre los fondos básicos afecta la capacidad de las organizaciones intermediarias. En la muestra, la seguridad de los salarios básicos del personal para varios años está íntimamente relacionada con el rendimiento general. Por ejemplo : una parte significativa de los salarios de los altos ejecutivos del CIPCA está asegurada o por la Orden Jesuita o por el Ministerio de Educación. En la FIDENE la Universidad local de su tiempo al programa de acción de la FIDENE. Si hay incertidumbre acerca de si habrá fondos o no, los líderes (especialmente de las OAB) tienen que pasar mucho tiempo obteniéndolos y presentando propuestas y por lo tanto tienen problemas tratando de retener consigo a los miembros claves de su personal. Peor aun: estos líderes se ven forzados a hacer trabajos de consultoría o a emprender algunos negocios, lo cual les quita más tiempo y energía que le restan al esfuerzo que podrían dedicar a sus propios organizaciones.

Motivación y Liderazgo

El asunto de si es mejor tener un personal competente o un personal comprometido se comentó anteriormente y se llegó a la conclusión de que ambos son esenciales. También se documentó que esta improbable combinación ha sido realmente lograda por un buen número de las organizaciones intermediarias de más prestigio y que pueden adquirirse estos atributos en cualquier orden. Sin embargo, la motivación que se observa entre las mejores organizaciones intermediarias, especialmente en el plano de la operación de campo, no puede explicarse ni en términos de competencia ni en términos de compromiso. Los sueldos que pagan las OAB y las OAM al personal no difieren mucho de los que figuran en la escalas de salario del gobierno y son menores que los que privan en el sector empresarial privado ; la seguridad del empleo es baja; los beneficios adicionales son ínfimos o inexistentes; las horas de trabajo son largas y a menudo las condiciones de trabajo en las zonas rurales son duras. ¿Porqué trabajan con tanto vigor quienes integran el personal de estas organizaciones? ¿Por qué constituye la conducta sensible y diligente para con los pobres una norma en vez de una excepción?

Más allá de las prácticas de contratación que son más selectivas (y menos autoselectivas) que en otros sitios, gran parte de la respuesta está en la socialización del personal. Se disemina con amplitud un persistente sentido en cuanto a la misión por toda la organización, de manera que se refuerza constantemente aquel comportamiento que resulta consecuentemente con la visión orientadora aunque no esté necesariamente codificado en los lineamientos establecidos. Uphoff (1992) ha llamado a este comportamiento una manifestación de “energía social” en un comentario sobre la formulación original de Hirschman (1992) y ha identificado sus componentes como “ideales, ideas y amistad”, cada uno generador de un producto positivo. Debería señalarse que relaciones mutuamente fortalecedoras de esta naturaleza existen no sólo entre el personal sino también entre el personal y los beneficiarios. Se maximiza la satisfacción del trabajo cuando se muestra aprecio por el trabajo del personal y cuando los miembros del personal tienen una buena reputación entre sus clientes. El sentido de valor personal de los cuadros se ve también ampliado por la libertad considerable de la que gozan en el terreno y que conlleva un mayor sentido de la responsabilidad. Hablando de su relación con unas comunidades de la localidad generalmente

suspicious, un promoter en el sur de Chile dijo: “Gozo de su confianza aun si estamos en desacuerdo y debo decirles cosas que no quieren oír”.

La organización interna de casi todas las OAB y OAM es menos jerárquica y más colegiada que la se encuentra en el gobierno y el mundo empresarial. Las distancias sociales se minimizan y la cultura habitual de la burocracia del tipo “salude a los de arriba y mande a los de abajo” cede su lugar a un estilo más interactivo e informal. La lealtad está menos basada en las formas habituales de reciprocidad (esperando favores y haciéndolos) que en valores compartidos y en un sentido de causa que es manifiesto en sus líderes.

Los sentimientos de lealtad se ponen a prueba cuando hay un cambio de liderazgo o cuando se produce una fisura en el nivel superior . Cuando Tejada, el carismático líder de CEDECUM, en Puno, Perú, tuvo una desavenencia con sus colegas directivos de la junta destacados en Lima, lo mejor del personal le dio su respaldo. Cuando finalmente se le forzó a abandonar la organización gran parte del personal de CEDECUM protestó renunciando. Un debate interno continuo sobre medios y fines es saludable, pero una fisura ideológica puede causar serios problemas: En algunas de las divisiones regionales de la FMDR en México los promotores se han ido radicalizando cada vez más en el sentido de que se identifican con el campesinado más pobre y con las organizaciones campesinas más expresivas. Esto ha llevado a estos agentes a entrar en un conflicto con los empresarios directores más conservadores de la FMDR. La PURISCAL, en Costa Rica , tiene dos visiones: una orientación económica de línea dura y una perspectiva “suave” de desarrollo comunal. Mientras estén desintegradas en distintas direcciones, la eficacia de estas organizaciones se verá impedida. Si las divisiones internas sobre ideología o estrategia se hacen muy difíciles la organización intermediaria puede dividirse en unas partes más homogéneas. Se ha observado que aunque una fisura de este tipo puede dar problemas temporalmente, constituye a la larga un saludable paso adelante. Consolida los valores compartidos y la lealtad en cada uno de los grupos sucesores en torno a una nueva constelación de líderes. También puede permitir a cada organización sucesora concentrarse en una tarea unitaria.

La idea de que la existencia de un liderazgo fuerte esté relacionado con un rendimiento general más alto es motivo de controversia en la IAF y en otros sitios en donde se ve con alguna preocupación por la democracia interna y el dar y recibir externo a las OAB y OAM que están dirigidas por individuos dominantes. Sin embargo, las pruebas apuntan claramente a la importancia de un liderazgo central inspirado, por lo menos en los años iniciales del establecimiento y consolidación de una organización. En este proceso no es necesario que el líder principal sea el fundador; algunas veces el segundo o tercer líder viene a ser la clave, Lo que se necesita es una fuerte personalidad con un sentido de compromiso y un dinamismo suficientes para dar a la organización un enfoque central y, lo que es igualmente importante: legitimidad y alianzas externas. Estos rasgos ayudan a una organización a superar crisis y adversidades de los tiempos , lo que en definitiva ayudará a las OAB y a las OAM a ser unas buenas ejecutantes.

La innovación es a menudo una función de un liderazgo experimentado e imaginativo . Unos líderes y administradores centrales fuertes o un pequeño equipo de profesionales ideológicamente comprometidos parecen haber desempeñado un papel importante en el establecimiento y posterior desarrollo de las OAB y OAM de la muestra. Sin embargo, en algunas organizaciones la falta de profundidad por parte del liderazgo crea un problema constante en cuanto a una sucesión ordenada y una continuidad.

La innovación hace que la organización viva con incertidumbre y asuma riesgos, se involucre en la planificación a largo plazo y considere la posibilidad de fracaso por lo menos inicialmente

como experiencia de aprendizaje. Se ha visto cómo algunas organizaciones especializadas de rutina se han convertido en organizaciones innovadoras. Es interesante comparar dos fundaciones nacionales de desarrollo :la FMDR en México y la FDN en la República Dominicana. La primera ha continuado con sus funciones originales y

Dilemas Institucionales

Uno de los puntos principales que resalta este libro es el de que en un ambiente asediado por la ambigüedad y la tensión, las treinta organizaciones estudiadas parecen haber salido airoas en el manejo de los conflictos inherentes o conduciendo a las principales fuerzas opositoras hasta un equilibrio manejable la segunda ha podido diversificarse y generar diversas afiliadas más bien prometedoras.

. Algunos de estos conflictos están bien documentados en evaluaciones de intermediarias de la IAF. Determinados estudios sobre FUNDE (Tendler y otros 1984), la FMDR (Diskin y otros 1987), la UNO (Tendler 1983 a), el IPRU-INDES (Martínez-Nogueira 1984) y cinco organizaciones femeninas (Yudelman 1987), describen características de cada organización que permiten la coexistencia de elementos positivos y negativos. Estas evaluaciones retrospectivas después de los hechos contaron con más tiempo del que tuvieron a su disposición los autores de They Know How (IAF 1978), intento anterior de autoevaluación y descripción de su misión hecho por la IAF. Las evaluaciones muestran con toda claridad que las organizaciones están enfrentando numerosas tensiones internas en el establecimiento y desarrollo de sus propósitos, así como dilemas inherentes a su relación con el mundo exterior: sus clientes y donantes.

Como ya se mencionó, muchas de las intermediarias tienen dificultades al tratar de balancear sus papeles como generalistas antes que como especialistas. 4 Las OAB y las OAM generalistas tratan de responder a las múltiples necesidades de sus beneficiarios. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellas intermediarias que son de ámbito regional o el de las que funcionan en sitios en los que la cobertura de los servicios del gobierno es muy escasa (como la CIPCA en el norte de Perú y la FIDENE en el sudeste del Brasil). Las intermediarias especializadas concentran su atención en sectores determinados de servicio pero tienden a descuidar el fortalecimiento institucional y el desarrollo de aptitudes.

Es preferible que las intermediarias tengan un enfoque central bien definido en torno al cual pueden agruparse tipos de actividades y vayan adquiriendo gradualmente una competencia profesional especializada en algunos campos (por ejemplo: las comunicaciones o el procesamiento de productos). Sin embargo, la adquisición de una tal competencia profesional puede convertirse en un problema si se hace necesario integrar en la organización un personal altamente entrenado pero muy deficientemente socializado. Estos profesionales también tienen muchas oportunidades y mejor remuneradas y es poco probable que renuncien a las recompensas que se asocian con sus habilidades.

Las OAM que surgen como resultado de la alianza o federación de grupos primarios se enfrenta a diversos dilemas. Pueden actuar como secretaria para la coordinación y el cabildeo, pueden ofrecer servicios técnicos o financieros a sus miembros o pueden convertirse en ejecutantes y operadores de programas en un nivel en el que son favorables las economías de escala. Cada papel ofrece ciertas ventajas y desventajas . Restricciones acerca de cuánto puede pagarse a profesionales altamente capacitados son aún más estrictas para las OAM que para las OAB. Los miembros voluntarios de las juntas directivas de las OAM (que representan a organizaciones de las bases y que no son extraños de alto rango como los que pueden encontrarse en las juntas de

las OAB) y sus asambleas se resisten a aprobar montos para administradores y técnicos contratados que sobrepasen en muchos sus propios estándares.

Uno de los problemas inherentes a todas las organizaciones intermediarias (y quizás a todas las ONG) es el largo plazo que necesita su personal para hacer carrera. Es probable que el fuerte atractivo de una misión compartida que antes se ha descrito se debilite en definitiva, encontrándose las personas repartidas en distintas direcciones, desde las cuales tiran los intereses de la seguridad laboral, el desarrollo de una carrera y las motivaciones de las circunstancias familiares. El manejo de la rotación del personal y la socialización de nuevos servidores son problemas que enfrentan las organizaciones maduras.

Los casos muestran que estas ambigüedades y conflictos pueden concentrarse en un solo programa, como el de crédito o el de generación de tecnología. Por ejemplo: los informes de FUNDE y FMDR ilustran de manera incisiva el conflicto inherente a la operación de facilitar crédito (con unos buenos porcentajes de amortización) y aliviar la pobreza. Un programa de crédito “duro” y financieramente sensato que logre unos aumentos sostenibles en productividad y con altas tasas de amortización es inherente más apropiado para los “pobres de más arriba “ o aquellos con bienes, experiencia y capacidad gerencial .(Queda por verse si los “préstamos para la pobreza” tras la exclusiva experiencia del Banco Grameen ,pueden alterar esta conclusión.).

En otro caso, de Janvry (1983) señala el conflicto entre las estrategias hacia adentro, como los programas de horticultura orgánica del CET y otras soluciones mercantiles orientadas de más largo plazo. En la economía abierta de efectivo de Chile, por ejemplo, los proyectos basados en autoabastecimiento y en el uso del trabajo propio para una subsistencia mejorada pueden ser sólo una solución temporal para la recesión que se ve exacerbada por la represión.

Algunas OAB y OAM son , origen y preferencia, pequeñas autónomas y sociales; otras son más grandes, muy conectadas y económicas o técnicas. Algunas quieren ser especializadas, otras no. De manera más general, no obstante, las OAB y las OAM hacen frente a los dilemas o conflictos institucionales en una de tres formas: cesión de unas cosas por otras, arreglo a mitad de camino o sinergia. La opción de algunas cosas por otras, arreglo a mitad de camino siguen unas estrategias coexistentes pero no interactivas y la opción de la sinergia en buscar una combinación apropiada de estrategias mutuamente fortalecedoras.

Las OAB y OAM más fuertes de la muestra pueden escoger las dos últimas opciones. Por ejemplo: para poder hacer frente a la tensión entre servir al relativamente débil y mantener la viabilidad financiera, la URCOOPAPA escogió el arreglo a mitad de camino como solución y decisión extender sus servicios a los agricultores de mediana escala. Aunque esto amplió la base de los recursos, también juntó dos tipos de agricultores con distintas necesidades y probablemente distintos intereses. En otro caso la sinergia fue la estrategia que empleó la ANAI cuando la organización combinó la tecnología agroforestal con la formación de un grupo precooperativo. En este arreglo la entrega de servicios reforzó el desarrollo de aptitudes y viceversa.

Las OAB y OAM de mejor rendimiento en la muestra parecen no conformarse con el valor de una estrecha especialización y una especificidad escueta en las tareas, que a veces se identifica como necesaria para la eficacia de las ONG.⁵ Aunque un enfoque claro y una organización austera son factores importantes en el condicionamiento del rendimiento, el acomodamiento a presiones en conflicto y la adaptación a los dilemas son características más comunes de las OAB y OAM de prestigio.

La Dimensión Dinámica

Otro aspecto del análisis institucional tiene que ver más concretamente con los ciclos de vida de las intermediarias; es decir: cómo cambian y evolucionan a lo largo del tiempo. La dinámica institucional puede revelar cambios en metas, tareas, alcances o capacidad como funciones de factores externos e internos en una situación en constante movimiento. Montgomery sugiere que “es mejor aprender de un proceso de dinámica institucional que tratar de hacer una réplica de un modelo estático y agotado” (Montgomery 1988). Un mejor entendimiento de las etapas y fases del desarrollo de las OAB y las OAM podría también ayudar a las agencias donantes a identificar cuándo está en evolución una organización, con el fin de proporcionar una asistencia oportuna y apropiada.

El establecimiento de metas y estrategias bien definidas y la asignación de suficientes recursos para lograr estas metas afectan claramente la eficacia institucional. Algunas OAB y OAM han podido expresar unas metas claras de manera constante, pero otras han acarreado el lastre de unos objetivos poco claros. Esta falta de claridad es a menudo consecuencia de la voluntad de hacer demasiadas cosas. Algunas organizaciones más veteranas no han podido cambiar hacia un enfoque central nuevo cuando los fines originales que en una ocasión fueron su razón de ser han perdido vigencia. Podríamos definirlos como organizaciones en busca de su destino. Esto parece ser particularmente cierto en el caso de organizaciones que fueron originalmente montadas o promovidas por gobiernos. 6 Estas pueden perder su legitimidad y enfoque originales al cambiar las circunstancias políticas. De cualquier manera, los casos en la muestra son consecuentes con las observaciones que Paul (1982) ha extraído de otros contextos, en los que el rendimiento de los programas de las organizaciones de servicio está relacionado con la capacidad de cambiar de una meta o servicio inicialmente estrechos a una diversificación en secuencia y la organización en fases de las intervenciones. (La secuencia opuesta se ha observado en algunas de las OAB “sociales” que lograron el éxito enfocándose y consolidándose tras unos inicios nebulosos.)

Una meta central también puede oscurecerse en virtud de un fracaso inicial. Esto queda mejor ilustrado con el caso de la URCOOPAPA. Cuando algo no funciona, podría pasar mucho tiempo antes de que pudiera superarse la inercia y reemplazarse la actividad improductiva con otras tareas más manejables, tal como ocurrió con el caso de PURISCAL. Sin embargo, va en favor de muchas de las organizaciones en la muestra el hecho de que han podido hacer cambios y ajustar sus estrategias aun cuando esto requirió de algún tiempo y de recursos adicionales. 7 .La falta de objetivos y estrategias claros conduce a una reducida capacidad institucional pero, como se ha sugerido, los arreglos inteligentes y la sinergia pueden posteriormente aumentar esa capacidad.

Es posible que las OAB y las OAM no sigan una secuencia predecible de desarrollo, aunque dentro de ciertos tipos de institución (como las cooperativas de comercialización y crédito y las de apoyo al consumidor) existen algunos patrones. Los casos del estudio ilustran que la evolución de estas organizaciones está caracterizada por altibajos, por conflictos e incertidumbres. Las razones para ello son complejas. Van desde la oportunidad política hasta la disponibilidad de fondos de parte de los donantes, pasando por las condiciones macroeconómicas, los desastres naturales, el liderazgo y la administración interna.

Los casos aquí examinados muestran que las OAB y OAM que variaron o ajustaron sus metas y estrategias a lo largo del tiempo salieron mejor paradas que las que se fragmentaron y adoptaron unas metas y técnicas completamente nuevas. Estos estudios observaron una tendencia interesante hacia la convergencia de enfoques entre las OAB y OAM técnicas /económicas de alto rendimiento y las sociales/educacionales. Las calificaciones generales altas están asociadas con un grupo de organizaciones que comenzó con una muy fuerte inspiración social pero que

luego la moderó (o canalizó) adoptando una orientación más práctica y concentrándose en la satisfacción de necesidades concretas de los beneficiarios. El CAPS, en Guatemala, por ejemplo, cambió de un énfasis en la educación popular a la aportación de crédito para la producción (ver el Recuadro 8.1). Otro grupo de organizaciones comenzó con una fuerte orientación mercantil/empresarial y cargada de rasgos técnicos y económicos pero luego moderó esta condición con una mayor conciencia y sensibilidad social orientándose a los temas de la pobreza y a las consideraciones políticoeconómicas.

Las OAB y OAM que avanzaron de un ámbito social/educacional hacia un enfoque más orientado a la producción funcionaron mejor que las que se movieron en la dirección contraria, esto es consecuente con la hipótesis de Leonard que sostiene que las organizaciones socialmente comprometidas pueden adquirir más fácilmente su competencia que de otro modo (Leonard 1982 a). Por otra parte, dentro de los proyectos, las estrategias que comienzan con asistencia técnica y actividades económicas/productivas han demostrado ser capaces de un impacto más substancial y duradero que las que han comenzado con capacitación y actividades institucionales y puras del desarrollo comunal.

Las OAB y OAM que avanzaron de un ámbito social/educacional hacia un enfoque más orientado a la producción funcionaron mejor que las que se movieron en la dirección contraria. Esto es consecuente con la hipótesis de Leonard que sostiene que las organizaciones socialmente comprometidas pueden adquirir más fácilmente su competencia que de otro modo (Leonard 1982^a). Por otra parte, dentro de los proyectos, las estrategias que comienzan con asistencia técnica y actividades económicas/productivas han demostrado ser capaces de un impacto más substancial y duradero que las que han comenzado con capacitación y actividades institucionales y puras del desarrollo comunal.

Otra tema clave de la dinámica institucional es la interrogante de cómo pueden las OAB y las OAM diversificarse y crecer sin una excesiva burocratización y pérdida de sensibilidad. La historia inicial de CAMPOCOOP sugiere que una expansión demasiado rápida hacia otros campos sin prestar atención a la capacidad interna puede ser desastrosa. El CIDE ha logrado crecer manteniendo un ambiente informal y un espíritu participativo utilizando una estructura descentralizada (la creación de proyectos relativamente autónomos). Sin embargo, el número cada vez mayor de proyectos y personal ha perturbado el estilo de toma de decisiones por consenso de la organización. Como muchas OAB, el CIDE tiene un consejo ejecutivo que se supone tiene responsabilidad por la toma de decisiones y la coordinación interna. En el estudio del caso se descubrió, no obstante, que las funciones del consejo no están claramente definidas, que está agobiado por muchos detalles que deberían descentralizarse y que no tiene los poderes para poner en ejecución sus propias decisiones. Otras de las organizaciones más grandes de la muestra, como la FMDR y el CIPCA también tienen estos problemas. La necesidad de delegar responsabilidad, especialmente durante los períodos de más trabajo, constituye un peso adicional para el estilo informal y colegiado que antes regía la institución cuando era más pequeña. Las pruebas del estudio peruano y de los treinta casos sugieren que las OAB y OAM que aumentaron significativamente el número de beneficiarios no funcionaron tan bien como las que variaron sus servicios o métodos para el mismo tipo de clientela.

Conforme las necesidades de los beneficiarios aumentan, debe aumentar la capacidad de la organización para hacer frente continuamente a esas demandas, La Organización para el Desarrollo Rural (ORD), que funciona en zonas aisladas de la isla caribeña de San Vicente, ilustra de manera ejemplar lo que es evolución institucional. Conforme la capacidad de los agricultores que eran clientes de la ORD fue pasando de una producción de subsistencia a una producción más orientada mercantilmente, la ORD fue respondiendo aumentando gradualmente

los conocimientos de su personal en sistemas de producción y comercialización cada vez más sofisticados. Al mismo tiempo evolucionó la organización pasando de ser una estructura administrativa altamente centralizada a ser una administración regional más descentralizada. Este cambio mejoró la capacidad de la organización de responder a unas crecientes necesidades y permitió una mayor participación del personal y de los beneficiarios en la toma de decisiones y las operaciones.

En organizaciones más maduras el problema no es tanto el de formar nuevos grupos para la acción colectiva, sino el de mantener a los grupos existentes y darles nueva vida. Una alternativa es el modelo PURISCAL, en el que una actividad completamente nueva y muy esperada por todos se implantó por sobre un conjunto más bien aletargado de grupos locales. Esto los lanzó a la acción y los alentó a diseñar otros buenos programas. Otro posible modelo es el de HORTICOOP, en el que las viejas cooperativas ahora tienen que compartir el poder con la administración y competir con los individuos por los servicios. Las cooperativas tendrán o que revitalizarse o desaparecer. Es un remedio drástico pero funciona.

Recuadro 8.1 El CAPS: De la Educación Popular al Crédito para la Producción

El Centro de Autoformación Para Promotores Sociales (CAPS) se originó en 1967 como unidad institucional de la Universidad de Rafael Landival, una institución católica. Ahora trabaja en siete de los veintitrés departamentos de Guatemala atendiendo poblados indígenas en su mayor parte aislados y abandonados por otros programas de desarrollo. El promedio de la extensión de tierra que poseen sus beneficiarios es de aproximadamente 40,5 áreas.

El CAPS es un ejemplo de OABB facilitadora que comenzó sus operaciones en la educación no formal, el desarrollo comunal y la asistencia institucional y que gradualmente fue asumiendo un papel más económico/técnico con énfasis en el crédito. Tras el devastador terremoto de 1976 ciertos líderes comunales y promotores capacitados por el CAPS expresaron interés en planes de crédito. Es importante resaltar que fueron los pobladores quienes pidieron que el CAPS ofreciera crédito; no fue una preferencia de CAPS, sino una respuesta a la petición de las comunidades locales. Iniciándose sólo con US\$47.000 el CAPS hizo setenta y cinco préstamos a poblados en sus primeros cinco años de operaciones crediticias.

En 1981, ante una severa represión gubernamental en el campo y una economía en deterioro, el CAPS aumentó el programa de crédito para agricultores de bajos ingresos con la ayuda de la IAF. La donación de la IAF sirvió para veinticinco préstamos de grupo que generaron cuarenta y cinco proyectos no sólo en la agricultura y la ganadería, sino también en pequeñas artesanías y negocios rurales. No se exigía garantía para los préstamos. La tasa de amortización ha sido excelente: 90 por ciento. Los préstamos beneficiaron a treinta y seis comunidades y a más de 1.200 familias. Las comunidades deben expresar interés en el programa, invertir su propio trabajo y pagar una cuota por el curso de entrenamiento antes de que se otorguen los préstamos.

El CAPS es particularmente cuidadoso para que su programa de crédito no favorezca a una élite local. Ha logrado prevenir este problema común mediante restricciones. Por ejemplo: no pueden usarse los préstamos para mano de obra contratada y no pueden ser mayores de monto requerido para el trabajo de una persona. Además, el CAPS es sensible al problema de crear relaciones de dependencia por medio de programa de crédito. Se capacita a los extensionistas para que vayan reduciendo su contacto con las comunidades y reduzcan también la asesoría que les proporcionan conforme van haciéndose más viables los proyectos. Además se alienta a las comunidades para que procuren asistencia de otras organizaciones de desarrollo y agencias de servicio social.

Es de tomarse en cuenta que al emprender operaciones de crédito el CAPS no redujo sus esfuerzos educacionales e institucionales. De hecho, el programa de crédito complementa y fortalece el programa de educación. Los promotores han incorporado el crédito en sus esfuerzos de desarrollo de la comunidad. Sin embargo, el CAPS, como muchas otras OAB, consideran el crédito un medio para el desarrollo de la comunidad, no un fin en sí. Al armar la secuencia de su enfoque promocionar, el CAPS prefiere colocar el crédito de último; es decir: como culminación de un entrenamiento intensivo en concienciación, formación de grupos y la realización de tareas que no dependen de insumos externos. Sin embargo, en la práctica esta secuencia no siempre funciona. El crédito (junto con alguna otra asistencia en actividades económicas) ahora sirve a menudo como punto de entrada desde el cual puede construirse la solidaridad de la comunidad. Es claro que esta combinación requiere de un plan de crédito para grupos, que es la base de prestación de servicios de crédito del CAPS.

Una de las grandes fortalezas gram de crédito para grupos es la dad del personal de campo del C consiste en extensionistas/promotores. El CAPS fue la primera entidad en Guatemala empleara extensionistas indígenas. En su mayoría los extensionistas son campesinos que hablan las lenguas indígenas. Los promotores del CAPS no quedan formalmente sujetos al CAPS después de su capacitación. De hecho, muchos de ellos van a ocupar posiciones en otras organizaciones comunales de base. Esto ha creado una informal pero muy amplia. Por medio redes con otras ONG, (establecidas con patrocinio del CAPS) muchas de las innovaciones del CAPS son ampliamente aceptadas y utilizadas.

A pesar de los largos períodos de regímenes militares represivos, la organización ha mantenido relaciones de trabajo con agencias gubernamentales. El CAPS visualiza las aplicaciones de largo plazo de su programa de crédito como preparación de programa de crédito como preparación de sus grupos de clientes para funcionar de manera más eficaz con el crédito estatal o comercial. Aplicando presión sobre agencias oficiales como BANDESA, la principal fuente de crédito agrícola de Guatemala, el CAPS pretende hacerlas más eficaces y receptivas. Esta presión ya ha resultado en una entrega más oportuna de fondos previa a la temporada de siembras.

También resulta digno de atención que el CAPS ha desarrollado un estilo administrativo eficaz y un proceso de crédito riguroso, lo que no es habitual en una OABB cuyos orígenes están en el bienestar social. Por medio del programa de crédito rotatorio, el CAPS ha abierto la posibilidad de hacerse más autodependiente financieramente.

El CAPS ha instituido una serie de procedimientos quizás exclusivos para una tal OABB , en cuanto a su minuciosidad y drasticidad para el ciclo de aplicación, aprobación, desembolso y vigilancia de los fondos del crédito:

Un grupo que desee solicitar un préstamo debe pasar por lo que es de hecho un estudio de la comunidad, describiendo la base económica de la comunidad y las necesidades que justifican el préstamo. También se hace un estudio financiero detallado de costo/beneficio, documentando las ganancias que se prevé devengarán los participantes en el proyecto.

Cada proyecto es examinado y aprobado o rechazado por el consejo central, que consiste en el director ejecutivo, el director administrativo, el coordinador de extensionistas y el contador. La proporción de rechazos puede ascender al 33%, aunque las solicitudes rechazadas pueden revisarse y ser presentadas nuevamente.

Los miembros del comité del poblado viajan a la Ciudad de Guatemala (a costa suya) para participar en la firma formal del convenio. Este requisito, así como el estudio comunal antes mencionado, se mantiene como un recurso educacional y para inculcar a los participantes en el proyecto el sentido de formalidad de la transacción.

El extensionista debe estar también presente para la firma del convenio. Se hace fiador del préstamo y se le induce a que se haga responsable de su amortización oportuna. Después de la firma del convenio de préstamo, que especifica cuidadosamente la tasa de interés y el calendario de amortización, se da al comité

un cheque para la compra de materiales. Este cheque se emite a nombre de la compañía o tienda en la que serán comprados los artículos. Los prestatarios nunca reciben dinero en efectivo.

Los abonos se hacen a la oficina central, procedimiento que parece ser aceptable para los comités de los poblados. Se insta a los comités a convertir su efectivo en un cheque en un banco municipal, pero les satisface mucho entregar un gran cúmulo de efectivo al CAPS.

Como parte del informe de cada mes, el extensionista debe preparar una radiografía detallada de cada proyecto de crédito especificando las actividades que se realizan en ese mes, los recursos empleados, los logros, los problemas que surgieron y las soluciones que fueron aplicadas. Entonces ella o él evalúan brevemente el proyecto.

En el caso de SADECSA se han usado distintas estrategias para distintas actividades. Inicialmente SADECSA fue formada para ayudar a las sociedades que pertenecían a ella a mantener los derechos legales a la tierra. Ahora que las sociedades han reducido enormemente el riesgo de perder la tierra y están involucradas en la producción más allá del nivel de subsistencia, la estrategia ha cambiado para poner énfasis en el crecimiento del ingreso. Otro cambio más reciente ha sido para pasar de ofrecer asistencia exclusivamente a hombres jefes de familia, a la integración de la familia en todas las actividades.

Desde una perspectiva histórica, las actuales estrategias no reflejan ni el pasado ni el futuro en el ciclo de vida de una OAB o una OAM. Las organizaciones más antiguas, como URCOOPAPA y CAMPOCOOP estaban probablemente más preocupadas con el desarrollo de aptitudes desde el principio y, de hecho, CAMPOCOOP podría volver a esa estrategia una vez que cambiara el ambiente político en Chile. En contraste con esto, la ANAI tendrá que orientarse más al crecimiento del ingreso en el futuro, conforme van preparándose sus grupos de viveros para la producción diversificada de árboles. Lo que significa y lo que ilustra el ejemplo de la ORD es que podrían necesitarse distintos momentos de su ciclo vital. Los donantes podrían estar en condiciones de prever las necesidades de cambio y quizás podrían preparar a sus receptores para nuevas tareas.

Es importante no perder de vista la dinámica de la historia y el contexto para tener una noción del rendimiento de las OAB y OAM. Aunque hay algunas jóvenes organizaciones entre las que han alcanzado las más altas calificaciones, en su mayoría son más antiguas y experimentadas. Han aprendido a tratar con los donantes, los clientes, los amigos y los adversarios y han llegado algún grado de coherencia interna y legitimidad externa, de manera que no tienen que ir viviendo de crisis en crisis.

Sin embargo, hasta estas experimentadas y maduras intermediarias están actualmente enfrentando nuevos retos conforme avanza la década. Tendrán que prepararse para ajustes institucionales. Hemos aprendido en los capítulos iniciales que lo probable es que en esos retos estén implícitos los siguientes:

Mantenimiento del vigor y el dinamismo sin el estímulo de los fundadores y líderes originales.

Expansión y administración de cargas de trabajo más grandes sin pérdida de calidad;

Necesidad de aprender a colaborar con los gobiernos sin pérdida de autonomía;

Establecimiento de relaciones más estrechas entre OAB y OAM sin tutelaje ni interferencia y,

Formación de redes y colaboración con otras instituciones sin pérdida de identidad.

Conclusión

Las OAB y OAM de la muestra que constante logran una buena calificación son generalmente pequeñas (según el común de las organizaciones), pero suficientemente grandes para la especialización funcional. Pueden ser más grandes siempre y cuando no pierdan su estilo informal colegiado de operación. A lo largo del tiempo han desarrollado una agenda clara y coherente, modificando sus metas y métodos según las cambiantes necesidades y circunstancias de sus beneficiarios y del ambiente en el que se desenvuelven. En vez de ampliar los alcances de sus actividades y número de beneficiarios, las OAB y OAM de mayor éxito generalmente intensifican y profundizan sus esfuerzos empleando un conjunto de actividades interconectadas como para crear una sinergia o complementariedad entre proyectos. Los mejores ejecutantes también buscan activamente la aportación de los beneficiarios y luego responden a ella más por medio de canales informales como la interacción cotidiana entre el personal y los clientes, que por medio

de mecanismos formales. Aunque han conquistado el arte de escuchar y responder sin dominar, ofrecen una orientación sensible. Tienden a operar en un ámbito regional más que local o nacional. Utilizando una estrategia espacial coherente, aprovechan las oportunidades para formar vinculaciones beneficiosas con entidades públicas descentralizadas y otras ONG involucradas en esfuerzos similares. Se estiman favorables los nexos con ministerios de gobierno y agencias, así como con centros tecnológicos privados. Aun con una colaboración y transferencia de recursos estatales amplias, los buenos ejecutantes logran preservar cierta medida de independencia. Funcionalmente combinan una entrega efectiva de servicios con el desarrollo de aptitudes de las organizaciones de base.

Los buenos ejecutantes comenzaron con una fuerte inspiración social que luego moderaron gradualmente con un mayor profesionalismo o con una orientación empresarial o técnica adquiriendo gradualmente una mayor conciencia social. Generalmente las organizaciones más importantes pueden superar varias crisis y serios conflictos. Casi invariablemente avanzan y se desarrollan con un liderazgo fuerte e inspirado, pero a lo largo del tiempo las jefaturas cambian conforme van partiendo los líderes. Finalmente, las OAB y OAM que muestran un mejor rendimiento pueden contar con algún grado de seguridad financiera para su mantenimiento básico.

Hacer frente a los desafíos de esta década parece ser algo muy difícil. No sólo pondrá a prueba la ingeniosidad y capacidad dinámica de las ONG intermediarias, sino que también exigirá nuevos tipos de pensamiento y nuevas formas de respaldo de sus patrocinadores y donantes. El siguiente capítulo se refiere al asunto de qué pueden hacer los donantes. El siguiente capítulo se refiere al asunto de que pueden hacer los donantes para estimular las mejores cualidades de las organizaciones a las que patrocinan.

NOTAS

1. Este comentario se inspira en el informe de David Brown sobre las organizaciones de apoyo en Asia. Él utiliza el término organización de apoyo para referirse a las organizaciones de la cúpula que dan apoyo a otras ONG, en vez de con el sentido que se da en este libro. Las tensiones inherentes que identifica Brown dentro de las ONG de la cúpula son también aplicables en gran medida a las ONG individuales orientadas a las bases (Society for Participatory Research in Asia 1990).

2. Esto contradice el estudio de Tandler (1928 b) pero está respaldado por el análisis de Esman Uphoff (1984), con base e una muestra grande de casos.
3. Estas ONG que fueron establecidas por gobiernos evocan distintas reacciones de los críticos. A Montgomery no le molesta en absoluto que los orígenes se encuentren en el sector público ni sus vinculaciones y propone que “se junte al gobierno y a los líderes empresariales en la acción” (Carroll y Montgomery 1987,p.38). Los puristas de las ONG advierten que la formación de ONG por los gobiernos (“GONGOS”) raras veces reflejan una expresión espontánea de compromiso por valores compartidos y la participación es con frecuencia menos que voluntaria. Los motivos para la formación de tales organizaciones pueden ser positivos y pueden estar al servicio de útiles funciones sociales, pero es menos probable...que sirvan como agentes consecuentes de la innovación social. (Brown y Korten 1989,p.222).
4. En algunos casos conductas institucionales oportunistas se presentan como experimentación o innovación. Se aceptan fondos para proyectos favorecidos por ciertos donantes en campos en los que la organización tiene poca experiencia o pocas ventajas comparativas. (Este fue el caso en la iniciativa por la promoción de las exportaciones en Costa Rica y Perú por parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional.)

MÉTODOS ABREVIADOS Y PARTICIPATIVOS PARA OBTENER INFORMACIÓN SOCIAL PARA PROYECTOS

R. Chambers

Los artículos anteriores han establecido el punto de pensar primero en la gente. Este caso no está basado sólo en principios éticos, aunque muchas obligaciones éticas bastan por sí solas. También es un caso muy práctico. En virtud de reiteradas experiencias, se han acumulado pruebas que demuestran que cuando no colocamos a la gente, sus deseos y prioridades en el primer lugar, los proyectos que la afectan e involucran van a tener problemas. Y a la inversa, la experiencia también muestra que cuando se ha participado libremente, cuando se da primacía a sus necesidades y prioridades en la identificación, diseño, ejecución y vigilancia de los proyectos, el desempeño económico y social es mejor y el desarrollo es más sostenible. Existen y siempre existirán otros factores ambientales y administrativos que influyen para que un proyecto vaya bien o vaya mal. Al margen de estas influencias las pruebas muestran que en el desarrollo rural pensar primero en la gente es una condición necesaria para un buen funcionamiento siempre que esté involucrada gente de la localidad

Información : qué y de quién

Al pensarse primero en la gente la información social pasa a desempeñar un papel clave. Para conocer y entender a la gente, sus necesidades y prioridades y descubrir las implicaciones mayores de las condiciones sociales y culturales, los enfoques y métodos de obtención de información son de crítica importancia aunque a menudo se omiten o aplican mal.

En el proyecto normal de desarrollo y la práctica profesional, especialmente en las décadas de 1960 y 1970, se distinguen en los procesos de generar, analizar y utilizar la información para el desarrollo rural, cuatro defectos entrelazados entre sí.

En primer lugar, las cosas se han antepuesto a la gente. Ha existido la tendencia a equipar las agencias de asistencia y las organizaciones gubernamentales con ingenieros, economistas, estadísticos y otros profesionales interesados principalmente en lo físico y en las cifras y aquellas que se vean influidas por estas personas. En la secuencia del ciclo de un proyecto los levantamientos y la construcción anteceden a la operación. Así, en las primeras etapas de muchos proyectos predominan los levantamientos y encuestas físicos y biológicos y la información, así como profesiones y disciplinas como la cartografía, la ciencia de suelos, la hidrología, la ingeniería, la agronomía, la zootecnia, la forestería y la economía, que se ocupan principalmente de los aspectos físicos, biológicos y numéricos de un proyecto más a menudo se la cuenta que se le oye o se la aprovecha para aprender de ella. La ejecución de un proyecto en sus primeras etapas también se preocupa por cosas de la construcción de caminos, edificios y otras obras. Se trata a la gente y a las profesiones y disciplinas que tienen que ver con la gente---como la sociología, la antropología social y la extensión agrícola---como a familiares indigentes. Se tiende a convocar a los científicos sociales más tarde, si es que se les convoca del todo, para que se hagan cargo del “problema de la gente”, para que persuadan a la gente de que se mude y deje el sitio para el lago de la represa, para que se supere la “dificultad” de la no participación, para adaptar el programa a las normas culturales locales o para transferir la tecnología generada en la estación experimental. Se ha pensado en la gente de último.

El tercer defecto es que con frecuencia los métodos convencionales de investigación social no han sido efectivos en costo. Los decisores necesitan información que sea relevante, oportuna, cierta y utilizable. En el desarrollo rural una gran parte de la información generalizada ha sido, en diversas combinaciones, irrelevante, tardía, equivocada o inutilizable. También ha sido caro obtenerla, procesarla, analizarla y condensarla. La recolección de información ha sido ineficiente. Con frecuencia no se han aplicado criterios de efectividad en términos de costo y en algunos casos la ineficiencia manifiesta se ha visto enfrentada a una demanda no de mejor ni de menos información ni de más información. Con demasiada frecuencia la información social que se obtiene ha sido inútil o distorsionante y tardía u obsoleta.

En cuarto lugar la información ha sido adquirida, poseída y analizada principalmente por personas foráneas o sólo para ellas. En la primera edición de *Adaptamos los Proyectos a las Personas*, que refleja el ethos del desarrollo de finales de los setentas y principios de los ochentas, yo exprese que “el reto está en encontrar más formas efectivas en costo para que los de fuera puedan aprender acerca de las condiciones rurales”. Esto sigue siendo un reto. Pero algo significativo es que era “nuestro” conocimiento y capacidad para adquirir conocimientos lo que parecía importar, no los “suyos”. La sustentabilidad del desarrollo y la dotación de facultades, que están ligadas a la generación y uso de conocimientos propios de la población rural no estaban en la agenda.

Por lo que respecta a estos cuatro defectos, durante la década de 1980 hubo cambios de énfasis aunque a veces sólo en forma localizada y en pequeña escala. Conforme incursionamos en los 90 va produciéndose una conciencia mayor en los círculos del desarrollo acerca de la prioridad que tiene la gente, y particularmente la más pobre, que la se tenía en las décadas anteriores. Algunas investigaciones sociales se han hecho más efectivas en costo: se han inventado y desarrollado nuevos enfoques y métodos abreviados que en algunos casos adoptan denominaciones como la de evaluación rural rápida (ERR) y estos métodos se generalizan gradualmente. También hay una preocupación cada vez mayor en el aspecto práctico acerca de quién adquiere y tiene el conocimiento y quién tiene la capacidad de usarlo. Prestándose más atención al tema de la sustentabilidad por medio de la participación y potenciación de la población rural, especialmente la pobre, se reconoce cada vez más que sí tiene importancia el asunto de quien genera y “posee” la información y a quien se le aumenta la capacidad de aprender y analizar. La investigación participativa, la investigación de acción, la investigación agrícola participativa y la evaluación rural participativa comienzan a encontrar su lugar en el nuevo vocabulario del desarrollo.

En estas condiciones el reto está en desarrollar y diseminar enfoques y métodos para la obtención de información social para los proyectos de desarrollo rural, haciéndolos así más efectivos en costo para que puedan emprenderlos los de fuera y más participativos para que puedan mantenerlos la población rural. Con esto en mente, el capítulo examina la justificación y alcances de algunos métodos participativos abreviados y determina algunos de sus potenciales. La pregunta es: ¿cómo puede adquirirse y usarse la información necesaria, quién lo hará y con qué costos y efectos? Para lograr respuestas comencemos por examinar en mayor detalle los defectos de lo que con frecuencia es una práctica normal inmovilizada.

Las dos trampas de los de fuera

En la práctica, la mayor parte de los de fuera está atrapada e inmovilizada por dos conjuntos de métodos que son inapropiados para generar la información social que busca y necesita. Se ha dicho que son los métodos “rápido y sucio” y “largo y sucio”, entendiéndose por “sucio” algo que no es efectivo en costo.

Rápido y sucio

La forma más común de evaluación rápida y sucia es el turismo de desarrollo rural: la corta visita rural del profesional urbano. Esto puede ser muy efectivo en costo con un individuo sobresaliente; un ejemplo es el de Wof Ladejinsky, quien, en dos notables giras cortas de trabajo de campo a la India captó lo que estaba ocurriendo en la revolución verde y lo anunció años antes de que unos aletargos científicos sociales llegaran a las mismas conclusiones alargadas hasta dos espurios puntos decimales. Pero lo que es más común es que el turismo del desarrollo rural acarree sesgos que disfrazan la percepción de la pobreza rural, refuerzan la subestimación de su recurrencia e impiden un entendimiento de su naturaleza. Estos sesgos antipobres son los siguientes:

Espaciales (medio urbano, caminos y orillas de los caminos).

Con frecuencia la gente más pobre no se ve desde las carreteras, ya que habrá vendido sus pertenencias y se habrá mudado a otro sitio.

Tiene la tendencia a concentrarse en regiones alejadas de los centros urbanos y a vivir en la periferia de los poblados o en caseríos pequeños e inaccesibles.

Proyectos. Los de fuera se conectan con redes que los canalizan de los centros urbanos a los sitios rurales en los que están los proyectos, a donde se está haciendo algo que han iniciado los de fuera o a donde se espera que esto ocurra, con lo que no se presta atención a zonas que no tienen que ver con los proyectos.

Contacto personal. Los turistas del desarrollo rural tienden a conocer a los menos pobres y a los más poderosos, a los hombres más que a las mujeres, a los usuarios de los servicios más que a los no usuarios, a los que adoptan técnicas y tecnologías más que a los que no las adoptan, a los activos más que a los no activos, a los que no han tenido que emigrar y (como resulta inevitable) a los que no han muerto. En todos los casos el sesgo se opone a una percepción de la verdadera magnitud de las privaciones.

Estación seca. En muchos ambientes tropicales la estación lluviosa es la peor época del año, especialmente para los pobres, ya que trae consigo el trabajo más duro, la escasez de alimentos, altos precios de los alimentos, una alta incidencia de enfermedades y un alto endeudamiento. Pero, no obstante, los profesionales de los medios urbanos viajan normalmente durante la estación seca de poscosecha, cuando las cosas funcionan algo mejor.

Educación y protocolo. Las normas de cortesía y las convenciones pueden impedir que los turistas del desarrollo rural hagan preguntas acerca de la gente más pobre o que la conozcan. También tiene el visitante problemas de tiempo y la gente más pobre está el final de la fila.

Además, estos sesgos se entrelazan entre sí. La prosperidad de poscosecha de un agricultor en un proyecto junto a una carretera principal cerca de una ciudad principal puede maquillar las percepciones de toda una sucesión de personeros y visitantes foráneos con influencia. La calamidad de una viuda pobre, con hambre y enferma durante la estación lluviosa en alguna zona remota e inaccesible tal vez jamás llegue a alcanzar la consciencia de quienes están fuera de su

propia comunidad. Los sesgos actúan juntos para dirigir la atención hacia los que están mejor y alejarla de los más pobres y necesitados.

Se conocen bien muchos otros defectos de los investigadores del método rápido y sucio, pero una corta enumeración puede servir de advertencia.

Los investigadores del método rápido y sucio carecen de una comunicación directa con facilitadores de información que ofrecen respuestas desorientadoras quizás diferentes, prudentes o concebidas para evitar castigos u obtener beneficios y que pueden estar evadiendo temas delicados o estarse basando en los ideales sociales del estado pero no en la verdadera práctica y así sucesivamente.

Los investigadores “con colmillo” que “lo saben todo” y particularmente cuando son foráneos no escuchan. Quieren hablar y sentar cátedra en vez de aprender y refuerzan las malas percepciones y el prejuicio proyectando sus propias ideas y seleccionando sus propios significados.

Los investigadores pasan por alto lo invisible: observan las cosas físicas y las actividades, pero no las relaciones culturales. Es posible que no pregunten acerca de hechos sociales de crítica importancia como pueden ser las relaciones con la clientela, las facciones, las organizaciones informales, las normas, el endeudamiento, las tasas de interés, los sueldos y el control de bienes y la toma de decisiones dentro de la familia o que no los entienden correctamente.

Los investigadores sólo ven una “instantánea”: un momento en el tiempo. Acontecimientos cíclicos y periódicos como las actividades estacionales y los mercados semanales regulares podrían no llegar a descubrirse y fácilmente pasan inadvertidas las tendencias, que son con frecuencia más importantes que una visión estática de las condiciones vigentes.

Esta lista podría extenderse, pero el punto es que la evaluación rápida puede causar una seria desorientación, especialmente cuando se refiere a los pobres. “Rápido” a menudo significa “incorrecto”.

Largo y sucio

En el otro extremo, las tradiciones de la investigación académica valoran los trabajos largos y caros de investigación que con frecuencia recogen un volumen masivo de datos. Los requerimientos reales o imaginados de la investigación doctoral inducen a los estudiantes a procurar seguridad y respetabilidad evitando los atajos y buscando más cosas en vez de menos. Así, los antropólogos sociales se consumen por largos períodos en culturas foráneas y los sociólogos y economistas agrícolas proyectan y realizan encuestas por medio de inmensos cuestionarios. Algunas veces el resultado es académicamente excelente y constituye una contribución de largo plazo al entendimiento y a la acción. Sin embargo, lo más frecuente es que las demoras sean excesivas: el trabajo de campo del antropólogo social se publica (y no en todos los casos) unos diez años más tarde; la encuesta masiva requiere de años de interpretación (si es que se interpreta del todo.)

En su forma patológica aún frecuente, el cuestionario de la encuesta multidisciplinaria tiene unas treinta páginas, cada disciplina con sus preguntas, que de preguntarse nunca se codifican, de codificarse nunca se tramitan y si se tramitan y se imprimen nunca se examinan o si se examinan nunca se analizan o imprimen o si se analizan e imprimen nunca se leen o si se leen nunca se entienden o recuerdan o si se entienden y se recuerdan nunca realmente se usaron para cambiar las acciones. Las encuestas rurales multidisciplinarias de gran escala deben ser una de las

industrias más ineficientes del mundo. Se critican a menudo las encuestas de taller y sin embargo continúan existiendo estas inmensas operaciones con frecuencia en el nombre de la ciencia de la evaluación; acaparan los escasos recursos nacionales que se disponen para la investigación y generan montañas de datos y papeles que frecuentemente constituyen un motivo de vergüenza para todos hasta que las hormigas blancas o las deshilachadoras de papel limpian el recinto.

Algunas investigaciones sociales son largas y limpias. Nada de los que aparecen en este capítulo debería restarles valor. Mucho del discernimiento de los antropólogos sociales y de los sociólogos demuestra ser útil más tarde. La antropología del desarrollo es practicada por muchos que ya han demostrado la capacidad de hacer sustanciales contribuciones a los proyectos. En cuanto a las encuestas, algunas de las mejores controlan repetidamente los mismos poblados o grupos humanos a lo largo de un extenso período. Pueden citarse, por ejemplo: el trabajo en sanidad y nutrición de la Unidad de Nutrición Dunn, Cambridge, en el poblado de Keneba en Gambia; el Centro Internacional de Investigaciones en Enfermedades Diarréicas en Matlab Thana, Bangladesh y la encuesta social y agrícola de poblados del Instituto Internacional de Investigaciones en Cultivos para los Trópicos Semi-áridos (ICRISAT) en la India. Otro ejemplo es el estudio de procesos y tendencias cronológicas en cuanto a acceso a los recursos naturales en propiedad común y su uso por parte de la población rural pobre, según fue realizado por N.S.jodha en Madhya Pradesh y Rajasthan, India. Estos tipos de conocimientos pueden obtenerse sólo por medio de una larga y sistemática investigación. Los métodos abreviados podrían no ser el instrumento adecuado para investigar estos procesos; con frecuencia se necesita una investigación cuidadosa y paciente, además de procedimientos rápidos de investigación, como son los retornos a las zonas y poblados anteriormente estudiados.

Habiendo dicho lo anterior, es probable que siga siendo cierto a principios de los 90 que en su mayor parte las encuestas de gran escala, sin contar las que se emplean estrictamente para efectos censales, son monumentalmente ineficientes tanto por lo que respecta a la calidad de los datos, como por las largas demoras implícitas en el análisis y presentación de tales datos. Lo que es irónico es que a menudo la información más útil de las encuestas realizadas con extensos cuestionarios no proviene de la encuesta misma sino de observaciones informales hechas por los que realizan. Como suele suceder, las estadísticas de las encuestas casi no se usan aunque se hayan procesado los datos. En el caso de las encuestas largas, “largo” a menudo significa “perdido”.

En búsqueda de costo efectivo: la evaluación rural rápida

La búsqueda de métodos de evaluación ha pretendido culminar con el encuentro de un campo intermedio entre lo rápido y sucio y lo largo y sucio, en dirección a una zona de mayor efectividad en términos de costo; una zona de enfoques y métodos que sean más bien rápidos y más bien limpios. Personas de muchas disciplinas y profesiones han participado en esta búsqueda. En la década de los 80 algunas de las inhibiciones de las décadas precedentes, que impedían escribir y publicar, ya se ven superadas y una cantidad grande de textos se ha publicado acerca de lo que llega a conocerse como evaluación rural rápida (ERR). Publicaciones profesionales “de línea dura” y bajo control han aceptado artículos basados en métodos que han logrado reconocimiento por su propio rigor. Los campos en los que se han aceptado las colaboraciones comprenden las evaluaciones y análisis sobre agroecosistemas, recursos naturales, forestería y el medio ambiente, irrigación, salud y nutrición, sistemas de cultivos e investigación, comercialización, organizaciones, y condiciones sociales, culturales y económicas. Dos instituciones líderes en este sentido han sido la Universidad de Khon Kaen en Tailandia Septentrional y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Londres.

Estos avances no deben distraer la atención de los principales obstáculos que se presentan a los nuevos métodos abreviados que prevalecen en la mayor parte del mundo profesional incluyendo colegios y universidades. Las palabras de un participante en una conferencia sobre la ERR en 1979 siguen siendo válidas: “cuando la gente por fin sale de la universidad ya el daño está hecho”. Se han impartido e interiorizado actitudes profesionales inapropiadas y rigidez en los métodos. Otro participante se había visto forzado a discontinuar la contratación de graduados universitarios como enumeradores debido a su mentalidad de cuestionario y en su lugar había tenido que trabajar con estudiantes de escuela secundaria que eran más flexibles y abiertos a la posibilidad de aprender cosas de los encuestados. Una de las principales barreras ha sido una reverenciación exagerada de los métodos estadísticos formales en vez de considerarlos siervos y no amos. En el ámbito más general, los sistemas y recompensas en cuanto a valor profesional, así como la mera inercia y la respetabilidad de corte conservador han impedido la improvisación para el aprendizaje sobre las condiciones rurales. Se ha pensado que es mejor ser extenso y legítimo que breve y sospechoso.

De todas formas, la ERR ha desarrollado su propia justificación, sus propios principios y su propio rigor. Han surgido distintas escuelas que ponen énfasis en distintas cosas. Las fortalezas especiales han sido el uso de equipos multidisciplinarios y el encuestamiento semi-estructurado de Khon Kaen; la diagramación espacial, temporal y social del IED y la participación comunitaria empleada por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente de Kenya y al Universidad de Clark. Muchos otros también han desarrollado enfoques y métodos con distintos propósitos. Sin embargo, todos comparten cinco principios y prácticas básicos:

La optimización de las concesiones. El concepto de concesión es básico. Establece la relación entre los costos de recolección y aprendizaje y las concesiones que se dan entre cantidad, relevancia, oportunidad, veracidad y uso realmente beneficioso de la información. En este contexto el principio paradójico es la ignorancia óptima. Esto significa saber qué no debemos conocer ni tratar de averiguar. También comprende saber cuándo ya se sabe lo suficiente y abstenerse de tratar de averiguar más cosas. Un corolario de la ignorancia óptima es la imprecisión apropiada o mantenerse alejados de medidas o precisiones que no se necesitan.

Cómo contrarrestar los sesgos. Se hacen esfuerzos conscientemente para contrarrestar sesgos como los del turismo del desarrollo rural tomándose el tiempo necesario en vez de apresurarse, escuchando en vez de proseguir con un tema nuevo y no siendo importantes en vez de ser importantes. En este sentido el principio es el de revertir el sesgo; emprender la acción deliberada para adquirir una visión no apresurada, balanceada y representativa; ver y conocer lo que normalmente está fuera del campo visual o no se menciona.

Hacer la triangulación. Hay un menú a la carta de métodos que pueden emplearse conforme surgen las necesidades y las oportunidades. La gama de métodos registrados y disponibles está ensanchándose. Esto permite la aplicación del principio de la triangulación. Hacer una triangulación significa usar más de un método o fuente (a menudo tres) para obtener la misma información. Los ejemplos comprenden el uso de métodos de investigación con distintos enfoques o fuentes de información para obtener los mismos datos; el muestreo de unidades (inicialmente una que esté cerca del centro y una a en dirección a cada uno de los dos extremos de una distribución) y la composición de un equipo que represente distintas disciplinas o incluso para agregarlo a un equipo en el transcurso de una investigación.

Aprender directamente de la población rural y con ella. El conocimiento de la población rural es fundamental para la ERR en lo referente a la información social y también, en gran parte, a la información física. Actualmente ya se da un amplio reconocimiento de la magnitud y validez del

conocimiento técnico de la población indígena. En este caso el principio consiste en un aprendizaje directo, persona a persona, por parte de los fuera con la población rural.

Aprender rápida y progresivamente. El proceso de la ERR implica un aprendizaje rápido y progresivo que resulta flexible: cambian los intereses, los derroteros, las prioridades y los métodos; interactivo: intercambios intensos de información e ideas entre las personas; iterativo: regreso a las preguntas, los lugares y los informadores y, en el mejor de los casos, improvisador e inventivo: desarrollo de nuevos métodos y ajuste de las acciones a las necesidades. En este contexto el principio consiste en la exploración consciente; formarse juicios y tomar decisiones acerca de lo que debe hacerse a continuación con base en lo que se ha descubierto hasta ese momento; no según un plano sino como un proceso de aprendizaje basado en la adaptación.

El menú de métodos

A fines de los 80 todavía no existía un manual comprensivo de métodos par la ERR , aunque diversa organizaciones produjeron sus propias guías. Un listado resumido puede ilustrar la gama y diversidad de métodos disponibles:

Examen de datos secundarios. El examen de datos publicados e inéditos, que puede tener muchas formas incluyendo la de encuestas, estudios, informes anuales, informes de giras, libros, textos etnográficos , artículos, mapas, fotografías aéreas, imágenes transmitidas por satélites y archivos computarizados.

Observación directa . Visitas y observaciones personales con el tiempo suficiente para dar seguimiento a lo que se ha visto. Una lista de rubros que deben observarse constituye un instrumento que sirve para la observación sistemática.

Hacerlo uno mismo . La observación de un participante, de naturaleza mucho más breve que si fuese en la modalidad normal de la antropología social puede tomar la forma de los que sería una actividad rural realizada por uno mismo. Esto deja lugar al discernimiento y el aporte voluntario de información que de otra manera no será accesible.

Indicadores clave. Los indicadores clave pueden ser atajos hacia los elementos del discernimiento que se tiene sobre las condiciones sociales rurales y el cambio, especialmente cuando son aportados por la población rural misma.

Entrevistas semi-estructurales. Entrevistas informales con listas de rubros pero sin cuestionarios que permiten la exploración y seguimiento de lo imprevisto, sin el requisito de que todos los puntos de la lista deban cubrirse en cualquiera de las entrevistas en particular.

Informadores clave. Identificación de los que estén en mayor capacidad de informar sobre asuntos particulares o aportar puntos de vistas especiales, trátese de individuos o de grupos .

Entrevistas en grupo. Entrevistas y discusiones en grupo, sean por encuentros casuales (como con grupos que se reúnen en cafeterías o casas de té); grupos que se reúnen en cafeterías o casas de té); grupos especializados o con intereses especiales de gente similar entre sí; grupos estructurados compuestos de manera organizada en representación de distintos puntos de vista, capacidades o conocimientos y grupos comunitarios.

Categoría de entrevistas. Secuencias de entrevistas sean para reunir conocimientos sobre etapas de un proceso (como el de seguir la pista a un cultivo desde la preparación de la tierra hasta el

consumo, pasando por el cultivo, la cosecha, la comercialización, el procesamiento, el almacenamiento, la venta y la cocción) o para seguir la pista a distintos temas desde los contactos tempranos hasta los posteriores, como cuando las entrevistas en grupo llevan a la identificación de individuos que se convierten en informadores clave. Las entrevistas repetidas en distintos contextos, incluyendo las caminatas acompañadas de observaciones, pueden formar parte de esto.

Travesías y caminatas en grupo. Caminatas sistemáticas (o en grandes zonas, trayectos o calles), por ejemplo desde el punto más alto al más bajo, visitando y observando diversas condiciones a lo largo del trayecto, incluyendo la gente más pobre y los microambientes.

Cartografía y fotografías aéreas. Uso de mapas formales sean generales o especializados y preparación de mapas informales basados en la observación y el conocimiento local. Uso de fotografías aéreas como instrumentos para la preparación de mapas ecológicos, sociales y políticas y para identificar los cambios longitudinales .

Diagramas. Uso de diagramas para expresar, compartir y verificar información. Comprende diagramas para representar información espacial, por ejemplo para las travesías; información temporal incluyendo las líneas de tendencias para los cambios a lo largo de los años y calendarios estacionales para los cambios en un mismo año para dimensiones como la mano de obra, la dieta, la enfermedad, las prácticas de cultivo, los precios, el forraje para el ganado, la lluvia, la migración y el uso de los árboles ;información social, incluyendo enlaces y traslapamientos entre grupos e instituciones en el plano de la comunidad e información referente a procesos. Los tipos de diagrama comprenden bocetos, diagramas de taberna, historiogramas, organigramas, diagramas de Venn y árboles jerárquicos. Los diagramas de Venn (también conocidos como diagramas chapati en el sureste de Asia) han sido usados para identificar instituciones de los pueblos y sus interrelaciones.

Categorización, estratificación y cuantificación. Se han usado métodos para lograr que los informadores comuniquen conocimientos y preferencias, que son breves y placenteros. Los instrumentos que ayudan en la determinación de cuantificación y categorización comprenden la tabla Atte, diagramas informales del tipo pastel y diversos sistemas de interrogatorio. La clasificación por riqueza ha demostrado ser un método rápido y preciso para la estratificación de la población rural y se ha probado descubriéndose que es efectivo en varios ambientes distintos.

Etnohistorias. Historias recordadas y contadas por la población rural.

En un notable ejemplo se obtuvieron biografías de agricultores de un mismo cultivo, la mandioca, en la República Dominicana.

En otro se obtuvo información sobre cambios en las prácticas de educación de los niños en Ghana, con tres generaciones de madres como informadoras.

Historias, retratos y estudio de casos. Se trata de anécdotas y descripciones de gente y hogares, sistemas de cultivo, grupos sociales, pueblos , acontecimientos, costumbres, prácticas y otros aspectos de la vida rural, destinados a retratar las condiciones como una parte o etapa en el entendimiento.

Interacciones de equipo. La organización deliberada de interacciones de equipo es parte de muchas ERR. El ejemplo clásico es la técnica de sondeo de Hildebrand, originada en Guatemala, en la cual se disponen en parejas los científicos sociales y biológicos cambiándose los compañeros cada día. Esta técnica también ha sido adoptada en Australia.

Exploraciones clave. Algunas veces puede identificarse una pregunta clave excepcionalmente reveladora, como en el caso de la encuesta de pescadores reseñada por Pollnac. Aunque “podrían haberse usado técnicas más sofisticadas de recolección y análisis de los datos”, descubrió que sólo preguntar a los pescadores por qué vendían a un intermediario en vez de a otro bastó para generar información sobre la cual podían basarse dos recomendaciones operativamente significativas.

Cuestionarios. Tardíos y livianos . Si se necesita un cuestionario es usual que se conciba ya avanzado el proceso de la investigación y que se vincule con modelos de tablas que se conoce serán necesarias, que se mantenga corto y simple y que se analice de inmediato.

Se describen estos métodos sólo como indicación de una parte de la gama de opciones que existe, pero no abarca su totalidad. La efectividad en costo de estos métodos depende de cuán apropiada y correctamente se usen. Sin embargo, en los casos en los que se han comparado los métodos de R-A con métodos más convencionales han demostrado ser razonablemente precisos y casi siempre más efectivos en costo.

Adisak y Cernea han documentado que cuatro encuestas con grandes muestras basadas en largos cuestionarios para evaluar el impacto de la extensión en Tailandia tuvieron un costo medio de 1,3 millones de bhat cada una , mientras que cuatro estudios sociológicos rápidos y exhaustivos con pequeñas muestras, realizados con mucha mayor rapidez por la misma unidad de evaluación, costaron 82000 bhat cada uno, lo que es decir quince veces menos. Además , cuatro años más tarde ninguna de las encuestas de gran escala había sido completamente procesada y analizada, mientras que los cuatro casos rápidos ya habían sido analizados e interpretados mucho tiempo atrás habiendo sido empleados sus resultados por parte de la administración del proyecto. En un caso similar Collinson expresó que al estudiar un sistema agrícola local una larga y cara encuesta de verificación formal siempre había confirmado los resultados de su más corta, menos cara e informal encuesta exploratoria. Mas tarde, en Kenya, recibía respaldo este descubrimiento cuando una investigación agrícola rápida e informal fue cuidadosamente comparada con una más larga, más cara y formal habiéndose encontrado diferencias insignificantes entre las dos.

En diversos casos en los que los métodos de ERR han sido comparados con encuestas convencionales han demostrado ser no sólo igualmente buenos, sino más exactos e informativos. En Kenya, una investigación sobre el papel de las plantas silvestres indígenas en los sistemas de uso de la tierra fue realizada tanto por medio de una muestra aleatoria formal de sesenta y tres hogares y por medio de una muestra en grupo y entrevistas informales con una cadena de informadores que oscilaban en categoría desde “promedio” hasta “experto”. La encuesta formal tomó tres veces más de tiempo y produjo la misma información que el enfoque informal, pero con menos detalle y coherencia. Conforme a un estudio realizado en una zona sub-húmeda de Nigeria sobre la calidad del pasto se encontró una alta correlación entre categorías determinadas por distintos manejadores de los pastizales era más práctica y oportuna que un análisis químico de laboratorio. En una comunidad pastoril en Kenya la categorización por riqueza hecha por Barbara Grandin no sólo mostró una correlación de 0.97, con una categorización de hogares basada en una encuesta de unidades ganaderas, sino que también sacó a luz cierto número de errores del censo. Cuando se usan bien, los métodos de ERR son no sólo efectivos en costo; en materia de discernimiento y exactitud muy a menudo también son los mejores.

Evaluación rural participativa

La mayor parte de los métodos mencionados implica que haya personal de fuera aprendiendo de la población rural y a veces con ella. No obstante, la modalidad de ERR que se presenta es primordialmente extractiva. Cuando los de fuera están obteniendo información para la identificación, preparación, valoración, vigilancia y evaluación algunos tipos de proyectos, estos métodos extractivos tienen unas utilidades obvias. Pero también pueden generarse los conocimientos mediante enfoques más participativos, en los cuales la investigación y el análisis son hechos más por la población rural misma; en los cuales ellos son los “propietarios” de la información y en los que pueden expresar sus prioridades.

La evaluación rural participativa (ERP) pertenece a otros miembros de una familia de enfoques que han sido o son participativos en diversas formas, se nutre de ellos y se traslapa con ellos . Entre ellos están el desarrollo comunitario de los cincuentas y los setentas, la dialógica y la “concienciación” de Paulo Freire, la investigación de acción participativa y el trabajo de ONG activistas en muchos sitios del mundo, que han estimulado y capacitado a la gente pobre par que emprenda su propio análisis y acción.

La ERP ha adaptado y desarrollado hasta un punto más avanzado métodos de la ERR en una modalidad participativa, habilitando cada vez más a la población rural para que los use para su propio análisis.

Algunos avances recientes comprenden los enfoques participativos de la valoración comunitaria de los recursos naturales, la administración y el desarrollo puesto en marcha en Kenya por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente en asociación con la Universidad de Clark y en la India por el Programa de Apoyo Rural del Aga Khan en Gujarat, en asociación con el IIED. Éstos se inspiran en el análisis de agroecosistemas desarrollado por Gordon Conway y otros, que hacen énfasis en las travesías, los análisis de tendencias y estacionales, la cartografía social y la identificación de problemas y oportunidades por parte de la población rural misma y con ella, todo conducente a la acción comunitaria. Muy recientemente la MYRADA, una ONG en el sur de la India, ha ido más allá desarrollando nuevos métodos poderosos y populares tales como la cartografía y el modelaje participativo y poniendo énfasis en el cambio de conducta de los de fuera y en nuevas formas de establecer una buena relación.

Una evolución paralela ha sido la participación de los agricultores en la investigación agrícola. Se han desarrollado métodos que permiten a los agricultores analizar sus sistemas de cultivo y evaluar sus necesidades propias de mejor manera, así como mejorar la efectividad de sus propios experimentos.

La observación visual es elemento común en gran parte de la ERP.

Esto significa que tanto la población rural como los de fuera pueden, juntos, ver, señalar, manipular y alterar objetos físicos y comentar sobre ellos. Esto difiere de la modalidad de cuestionario, en la cual la información se transfiere de las palabras de los que son entrevistados al documento privado del entrevistador, sin que el entrevistado puede verificar y corregir lo que ha quedado en el papel, siendo tal información llevada a algún sitio en donde es analizada por separado y con frecuencia por alguien más. La observación visual adopta dos formas:

La primera es la práctica sencilla y sensata de mostrar y comentar: conversar sobre una tecnología, planta, animal o actividad agrícola o social en el terreno o donde se esté realizando la práctica o actividad del caso.

La segunda es la diagramación compartida. Esto puede asumir muchas formas y se están inventando algunas nuevas. Las fotografías aéreas pueden usarse para generar plantillas para la

cartografía participativa: a menudo son fácil y entusiastamente interpretadas por gentes del ámbito rural en distintos países y continentes. Se han aplicado a la cartografía del uso y tenencia de la tierra para la planificación en el plano local por la población rural y con ella y para la identificación de líneas divisorias entre grupos sociales ya sea mediante el dibujo en láminas transparentes superpuestas o directamente en las fotografías con lápices chinagraph. Pueden dibujarse mapas y otros diagramas y modelos o hacerse en el suelo, en donde muchas personas pueden verlos, alterarlos y corregirlos. Puede usarse piedras budoquillos, palillos de distintos tamaños o longitudes, así como otros materiales de la localidad, para la cuantificación, categorización e indicación de tendencias. Pueden diseñarse y utilizarse juegos analíticos de distintos tipos. El acto de compartir visualmente permite no solo que la información sea disponible para aquellos de fuera que de otra manera no tendrían acceso a ella, si no que presenta de manera explícita para la población rural el conocimiento que ya tiene en forma difusa, le ayuda a desarrollarlo y compartirlo, permite la verificación entre individuos y mejora el análisis hecho por la población rural misma.

La evaluación rural participativa cambia e invierte los papeles.

Los de fuera vienen a ser menos extractores de información y más catalizadores y facilitadores. Una tal investigación y análisis es más realizable con la misma población rural y la pobre. Los nuevos conocimientos son generados y poseídos más por sus miembros. En el curso de este proceso adquieren confianza y así se potencian. De tal manera, los proyectos e iniciativas que vengan luego serán probablemente más participativas y, por lo tanto, más sostenibles .

Potenciales y peligros

La evaluación rural rápida (usándose aquí y más adelante el término de manera que comprenda la evaluación rural participativa) tiene muchas aplicaciones. Muy obviamente comprenden la valoración de situaciones de emergencia, el trabajo de reconocimiento referente a programas gubernamentales de plazo definido y a requisitos políticos y la investigación de rubros particulares. Además de éstas, hay dos aplicaciones que merecen atención especial:

El proceso de los proyectos

Tal como se expresa o insinúa a lo largo de este libro, el uso de la ERR con énfasis en la información social puede mejorar substancialmente el cual proceso de los proyectos que se desarrolla en las agencias de desarrollo y gubernamentales.

Puede usarse la ERR para contrarrestar la tendencia que se da en las primeras etapas de los proyectos de resultar dominados por cosas en vez de personas, por expertos técnicos (ingenieros, economistas, científicos biológicos y físicos) en ausencia de científicos sociales y por los intereses de los que mejor están que por los de los más pobres. Un ejemplo claro es la etapa de identificación de los proyectos. Si se conciben según el sentido estrecho de tener y establecer la idea de un proyecto, la identificación se ve fácilmente influida por los que tienen intereses especiales o poder en la localidad. El clásico libro de texto de J. Price Gittinger que dedica sólo una página entre 443 a la “identificación , recomienda y perpetúa la forma no participativa de identificar proyectos. El libro dice lo siguiente:

“La primera etapa en el ciclo (del proyecto) es encontrar proyectos potenciales. Existen muchas fuentes de las que pueden provenir sugerencias. La más común consistirá en especialistas técnicos y líderes locales bien informados.

Mientras realizan sus tareas profesionales, los especialistas técnicos habrán identificado muchos campos en los que opinen que pueden ser rentables las nuevas inversiones. Los líderes locales

generalmente tendrán cierto número de sugerencias acerca de los sectores en los que pueden hacerse inversiones”.

En esta formulación el proceso de la identificación está abierto a los sesgos normales de los profesionales y a las sugerencias de los miembros de las élites locales. Con este enfoque difícilmente se dará paso a proyectos que se originen en las necesidades de la población rural más pobre. En contraste con esto y utilizándose para consultar a los miembros de esta población de manera no apresurada y sensible, permitiéndoles analizar sus condiciones y formular sus prioridades, la ERR sistemática debería conducir a proyectos y agendas diferentes más equitativos.

También tiene un papel grande que desempeñar la ERR más adelante en el ciclo del proyecto. La etapa de la valoración es la más obvia, pero son por lo menos igualmente importantes la vigilancia y la evaluación, las revisiones de medio período y los ajustes en el proceso de aprendizaje. Es demasiado frecuente que la vigilancia y la evaluación sean indicadores de medición superficiales que no reflejan cambios en cuanto a bienestar o que no logran penetrar la causalidad múltiple. Tal como lo señala Uphoff en el capítulo 13, la vigilancia y la evaluación o deberían ser participativas e involucrar tanto a la población rural como a los personeros del gobierno. Las aplicaciones longitudinales de los métodos de la ERR a intervalos y el análisis participativo de tendencias pueden servir para vigilar y revelar cambios y las causas que les subyacen, utilizando indicadores como los salarios reales de los trabajadores agrícolas, la inmigración y la emigración, la disponibilidad de combustibles por tipo y uso, cambios en la dieta y la condición nutricional de los niños.

La ERR puede también proporcionar la retroalimentación rápida y precisa que se necesita para una ejecución de proyectos del estilo caracterizado por un proceso de aprendizaje, con planificación por “aproximación sucesiva” y cambios de medio período. Si se hace mal puede reforzar el error y si se hace bien, sin prisas, puede mejorar considerablemente el rendimiento.

Capacitación, conciencia y actualidad.

Un segundo potencial que tiene la ERR es el de capacitar y crear una conciencia. La ERR tiene muchas aplicaciones en las instituciones educacionales y de capacitación, así como para la formación profesional del personal en oficinas gubernamentales, ONG y agencias técnicas. Sobre el tema de la educación, en el primer capítulo Michael Cernea señala cuán importante es que las universidades eviten producir “nuevas cohortes de expertos técnicos socialmente incompetentes o sociólogos técnicamente analfabetas”. La ERR por un equipo constituye una poderosa forma de evitar este peligro o de compensarlo. Las evaluaciones de esta naturaleza inducen un rápido aprendizaje a partir tanto de clientes como de colegas se rompen con ella las barreras entre personas, disciplinas y departamentos. Algunas instituciones de educación superior ya han usado la ERR con sus estudiantes y personal. El Instituto de Administración rural en Anand, India, hizo que, como parte de un curso de dos años, sus estudiantes y personal pasaran un mes en un poblado con una agenda de rubros que debían investigar, tales como las vidas cotidianas y problemas de un grupo de gente de la más pobre. Para inicios de 1985 la Universidad de Khon Kaen en Tailandia ya había involucrado a personal de por lo menos dieciséis departamentos universitarios en evaluaciones rurales rápidas en el terreno. Las experiencias de éstas y otras instituciones muestran que una ERR bien dirigida y apuntada a la población rural más pobre, como parte estándar de la capacitación en universidades e institutos, puede afinar las aptitudes profesionales y generar un nuevo compromiso social.

Los métodos de la ERR pueden también utilizarse para el adiestramiento, la concientización y la actualización de las percepciones del personal de campo y de las sedes de gobiernos y ONG . Existe un potencial desconocido para la capacitación de personal de campo en los métodos empleados en la ERR para captar la diversidad de las condiciones rurales y establecer una relación con ellas, legitimando y asistiendo acciones mucho más descentralizadas y diferenciadas en el plano local que lo que se encuentra actualmente en las grandes burocracias de campo. Pueden enseñarse al personal métodos de entrevista como los empleados para la categorización , que les inducen a aprender de las categorías y criterios de sus clientes rurales así como a usarlos l

Los veteranos más viejos del personal, atrapados en los más altos niveles de las burocracias en los centros urbanos, llevan frecuentemente décadas de desactualización en su experiencia directa con las condiciones rurales, aparte de lo que “aprenden” por medio del medio del sesgado turismo del desarrollo rural y de segunda o tercera mano. Para ellos los métodos de la ERR pueden ser liberadores y actualizadores por medio del contacto directo e informal con la población rural.

Los peligros de las iniciativas que no tienen éxito

Los enfoques y métodos de la ERR también sus peligros.

Podrían terminar siendo sobrepromocionados, adoptados con demasiada rapidez, mal realizados y luego desacreditados hasta sufrir de una muerte no merecida y prematura, tal como ha ocurrido con demasiada rapidez, mal realizados y luego desacreditados hasta sufrir de una muerte no merecida y prematura, tal como ha ocurrido con otros enfoques novedosos de la investigación. Podrían usarse de manera apresurada , de manera que la ERR se convertiría en tan sólo una etiqueta legitimadora de un turismo de desarrollo rural sesgado y superficial. Podrían mal interpretarse como sustitutos suficientes de la investigación social exhaustiva de la vida y las condiciones rurales minando así el respaldo a los buenos estudios longitudinales que siempre serán necesarios. Siempre tendrán valor algunas largas y repetidas encuestas como la encuesta nacional de muestras de la India o la extensión del trabajo de campo de algún antropólogo en carácter individual para una investigación básica comprensiva y exhaustiva . Pero ahora pueden complementarse con el uso de los nuevos métodos de la ERR . Bien empleados ---optimizando las concesiones, contrarrestando los sesgos, triangulando y revisando de manera cruzada y aprendiendo rápida y progresivamente de la población rural y con ella---los métodos de la ERR constituyen un medio poderoso cada vez mejor desarrollado y efectivo en costo para la recolección y análisis de datos sociales y de otra naturaleza.

Además, los métodos de la ERR resuenan con aspectos del nuevo paradigma del desarrollo que pone a la gente por delante de las cosas . El contraste entre los paradigmas del desarrollo se expresa en la tabla 14-1.

Estos contrastes pueden resultar sobreexposados. En su mayor parte, las iniciativas que se desarrollan con éxito consisten en una mezcla, de elementos de cada uno. Siempre serán necesarios los proyectos para infraestructura física. Requieren de la aplicación de reglas universales como, por ejemplo, para la construcción de puentes. Precisamente porque estas reglas son universalmente válidas , proyectos físicos como los puentes son relativamente fáciles de ejecutar. Presentan un desafío mucho mayor los proyectos que tienen que ver con gente así como con cosas.

Tal como lo han mostrado Bagadion y Korten en cuanto a la irrigación en las Filipinas en el capítulo 3, el enfoque participativo requiere de un cambio básico de normas y actitudes; hay que pasar de lo que es concebir sólo la construcción de un sistema físico a lo que es el desarrollo de la organización social capaz de usar y mantener el sistema en el largo plazo. Se han presentado y

analizado en este volumen muchos otros casos y argumentos similares sobre el paradigma que sitúa a la gente en el primer lugar.

CONCLUSIÓN

Colocar a la gente en el primer lugar y a la más pobre de primera hace necesaria una acción que respalde la organización y potenciación de los más pobres, de manera que adquieran la capacidad para presentar sus exigencias de manera efectiva. Requiere de instituciones que sean fuertes y sostenibles y de políticas que les respalden.

La ERR, incluyendo la evaluación rural participativa, es un punto de ingreso entre otros.

Aun así, haciendo que los de fuera sean más autocríticos acerca de lo que, aprenden y mal aprenden y haciendo su aprendizaje más eficiente y actualizado; destinado más tiempo para que se oiga a los pobres y puedan participar; estimulando a los pobres a participar en el análisis y logrando que se enfrenten cara a cara los miembros del personal ejecutivo y los pobres, los métodos de la ERR constituyen un potencial inconmesurable para cambiar la conducta, la conciencia y la política.

Es principio de sabiduría reconocer que nosotros, los profesionales, constituimos gran parte del problema y que ellos, los más pobres, constituyen gran parte de la solución. A finales de los 80 estos discernimientos fueron más aceptados que una década antes. En los 90 la aceptación conceptual puede traducirse en una acción más sistemática. Una inercia enorme de valores, recompensas y conductas profesionales “normales” continúa impidiendo el cambio. Esto refuerza el aprendizaje desde arriba, no desde abajo, sirviendo al rico, no al pobre y estandarizando en vez de diferenciar. Afortunadamente ahora tenemos, en la creciente familia de enfoques y métodos de la ERR, un medio para ayudar a invertir estas tendencias.

Un número cada vez mayor de profesionales, en departamentos gubernamentales, en universidades, en agencias donantes y en ONG está reconociendo y practicando una inversión en el orden de cosas al colocar a la gente antes que a los objetos y a los más pobres antes que a los menos pobres, al aprender de la gente en vez de sólo enseñarle, al descentralizar en vez de concentrar el poder y al valorar y respaldar la diversidad en vez de la estandarización. Cada vez se percibe y siente con más claridad la necesidad de colocar a la gente primero y no sólo entre los científicos sociales, sino a través de toda la gama de disciplinas y departamentos. La ERR tiene su papel en la tarea de reforzar y diseminar este discernimiento y convicción en el movimiento por la justicia social y el desarrollo sostenibles. Sin que importe cuán modestamente, tiene el potencial para contribuir a que la década de 1990 se convierta cada vez más en una década de reversiones en pro de la diversidad y de la ubicación de las personas en el primer lugar. Los métodos se conocen mejor ahora que antes.

La carencia de instrumentos no puede servir de excusa. No se trata tanto de hacer, sino de tomar la decisión de hacerlo. Ahora, más que nunca, colocar a la gente en el primer lugar y a la más pobre de primera no es más que un asunto de decisión y compromiso personal y profesional.

NOTAS

Las fuentes principales comprenden las siguientes: Agricultural Administration, vol. 8, N°6 (1981); Richard Longhurst, compilador, “Rapid Rural Appraisal: -Social Structure and Rural Economy”, IDS Bulletin, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, vol. 12, N° 4 (1981); Universidad de Khon Kaen, Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal, Rural Systems Research and Farming Systems Research Projects, Khon Kaen, Tailandia, 1987; Jennifer A. McCracken, Jules N. Pretty y Gordon R. Conway, An

Introduction to Rapid Rural Appraisal for Agricultural Development (IIED, 1988) y la serie RRA Notes 1988), ambos emitidos por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo , Londres.; Secretaría Nacional para el Medio Ambiente, Kenya y otros, Participatory Rural Appraisal Handbook, publicado por el Instituto de Recursos del Mundo, Washbgton, D.C., y la serie PR/PALM (métodos participativos de aprendizaje), 1990, editada por MYRADA, Bangalore, India.

Para una descripción más detallada de la patología del turismo de desarrollo rural y sus sesgos anti-pobreza, ver Robert Chambers, Rural Development: Putting the Last First (Harlow, Eng: Longman, 1983) , pp. 10-26 y Mick Moore, “Beyond the Tarmac Road: A Guide for Rural Poverty Watchers “, en Richard Longhurst, compilador, “Rapid Rural Appraisal: Social Structure and Rural Economy “ IDS Bulletin, VOL 12, N° 4(1981), pp. 47-52.

Wolf Ladenjinsky, “The Green Revolution in Punjab: A held Trip”, Economic and Political Weekly, vol 4, N° 26(1969); Ladejinsky, “The Green Revolution in Bihar -The kosi Area: A Field Trip”, Economic and Political Weekly, vol. 4, N° 39 (1969).

Joseph Ssenyonga, “The Cultural Dimensions of Demographic Trends “, Populi, vol 3, N° 2 (1976), pp. 2-11. Moore (“Beyond the Tarmac Road”, p. 47) describe una parte de la Sri Lanka rural:

“La proporción de casas con pisos de tierra oscilaba del 14% en una localidad al 41% en una localidad al 41%en otra. El hecho notable es que podría uno conducir a lo largo de todos los caminos transitables de estas localidades casi sin poder ver una sola casa con piso de barro”.

Ver Susan Schofield, “Seasonal Factors Affecting Nutrition in Different Age Groups and Especially Preschool children”, Journal of Development Studies, vol. 11,N° 1 (1974), pp. 22-40; Robert Chambers, Richard Longhurst, and Arnold Pacey, compiladores, Seasonal Dimensions to Rural Poveerty (Londres: Freaces Pinter, 1981); y Robert Chambers, “Health, Agriculture and Rural Poverty: Why Seasson Matter” , Journal of Development Sudies, vol. 18, N° 2 (1982), pp. 217-38.

T.S. Walket y J.G. Ryan, Village and Household Economics in India Semi-arid Tropics (Baltimore, Md. Johns Hopkins Press, 1990).

N.S.Jodha, “Market Forces and Erosion of Common Property Resources”, en Agricultural Markets in the Semi-aarid Tropics (Patancheru, India: ICRIDSAT,1885), pp.263-77.

Ver, por ejemplo: Steven Franzel y Eric Crawford, “Comparing Formal and Informal Survey Techiniques form Farming Systems Research: A Case Study from Kenya”, Agricultural Administration, vol. 27 (1987), pp. 13-33. Son muy numerosas las fuentes para ser citadas y existen muchos textos al respecto. Dos bibliografias accesibles son :

- Somluckrat W. Gradstaff y Apisit Buranakanonda, “Bibliography on Rapid rural Appraisal”, en Khon Kaen University, Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal, Khon Kae, Tailandia (1987), pp 32742.
-

ADAPTEMOS LOS PROYECTOS A LAS PERSONAS

N. Uphoff

Pensar primero en la gente a la hora de diseñar proyectos no es más que ajustar el diseño y ejecución de los proyectos a las necesidades y capacidades de aquellas personas a las que supuestamente beneficiarán. No debemos continuar identificando a la gente en términos de “grupos meta”. Más bien deberíamos considerarla, si es que debemos hablar de ella en abstracto, como “beneficiarios seleccionados”. Son personas que deben recibir los beneficios no el “impacto” 1. Sólo contamos con las buenas intenciones en materia de diseño y ejecución, ya que nuestros conocimientos acerca de cómo mejorar la productividad y el bienestar de la mayoría pobre son limitados. Podemos y debemos estar claros en cuanto a las preguntas de a quién esperamos beneficiar y cómo hacerlo, pero no podemos tener certeza de que nuestros esfuerzos fructifiquen de la manera deseada hasta que los procesos del cambio económico y social hayan sido puestos en acción.

Afortunadamente algunos de los resultados imprevistos pueden ser favorables. Las probabilidades de que aumente en vez de que disminuya el impulso en el proceso de realización de los proyectos deberían aumentar cuando en la modalidad de diseño e implementación se vieran mayores indicios de que se hubiese empleado un enfoque en el que esté implícita la idea de “proceso de aprendizaje”. 2. Esto debería asegurar en la medida de lo posible la participación de beneficiarios seleccionados en todos los aspectos de las operaciones del proyecto.

Este artículo muestra algunas experiencias reales de determinados proyectos y establece cómo, en la medida en que se involucra a los beneficiarios seleccionados en la toma de decisiones, la ejecución, la evaluación y, por supuesto, los beneficios 3 a la hora de diseñar los proyectos, aumentarán las probabilidades de que los gastos del desarrollo resulten más provechosos. Primero examino la experiencia obtenida en tres proyectos se contó con pocos aportes de los beneficiarios seleccionados y los problemas e insuficiencia en los resultados que se dieron en estas experiencias se debieron al enfoque vertical que en dirección de arriba hacia abajo se empleó. Los proyectos se han modificado en distintas formas para que estén más abiertos a la participación de la gente y así los adelantos logrados han sido más satisfactorios. 4 Esto demuestra que los proyectos deberían hacerse a la medida de la gente.

Luego se extraen, de ciertas experiencias de campo y avances recientes en la investigación de las ciencias sociales, así como de las ideas que existen sobre la participación, 5 algunas conclusiones generales en cuanto a qué puede aportar la gente a la planificación y ejecución de los proyectos. También se examina cómo, gracias a la teoría sociológica y a prácticas administrativas, pueden concebirse y realizarse mejor los proyectos para colocar a la persona en el primer lugar.

Los Problemas que Genera un Enfoque No Participativo

Para comprender mejor lo que probablemente ocurra cuando no se piensa primero en la gente y cuando el diseño de proyectos se lleva a cabo en formas más tecnocráticas bajo la suposición de que los técnicos y los administradores no sólo saben cómo debe ser sino que también saben lo

suficiente, considérense tres proyectos de desarrollo rural integral en Nepal, Ghana y México.⁶ Estos países pertenecen a Asia, África e Iberoamérica y representan niveles muy distintos de desarrollo económico y administrativo. Corresponden al nivel más bajo, al nivel medio y al tercio superior de los países en vías de desarrollo, según el ingreso per cápita, las cifras del Banco Mundial los presentan, respectivamente, como séptimo, cuadragésimoprimeros y septuagesimoprimeros, entre noventa países contando desde el nivel inferior.

Tres Proyectos de Desarrollo Rural

Estos tres proyectos fueron parcialmente financiados mediante préstamos del Banco Mundial y su personal tuvo que ver en su diseño. Debería entenderse que, en su momento, estos proyectos fueron relativamente novedosos y que, en consecuencia, merecen algún reconocimiento aunque no hubiesen tenido todo el éxito esperado. El conocimiento sobre formas participativas de desarrollo ---incluyendo el interés en promoverlas y los pasos a seguir---ha aumentado mucho desde que se iniciaron estos proyectos a principios o mediados de la década de 1970. Es más fácil dar un vistazo retrospectivo que hacer una proyección al señalar problemas en cuanto a enfoque y resultados y hacer apreciaciones críticas no es algo que me satisfaga.

El propósito de hacerlo es subrayar la experiencia de manera que nos permita aprender y hacer más clara nuestra previsión del diseño y la ejecución.

NEPAL . El primero que examinaremos es el Proyecto de Desarrollo de Rasuwa-Nuwakot en Nepal. El préstamo de \$8 millones para el proyecto estaba destinado al mejoramiento de una zona en la que vivían 29.000 familias en los dos distritos de Nuwakot y Rasuwa, al norte de Katmandú. El proyecto comprendía un trabajo intenso de extensión agrícola con variedades mejoradas de cultivos, capacitación a agricultores, comercialización e investigación; desarrollo ganadero; extensión para la irrigación; mejoras en cuanto a la disponibilidad de insumos agrícolas; control de la erosión del suelo; centros de salud y acueductos para los caseríos; caminos y puentes e industrias casera. Se suponía que la participación, en la ejecución aun cuando no en la planificación, se canalizará por medio de los panchayat (el sistema de gobierno local sin partidos) conforme a procedimientos para la planificación descentralizada establecidos en el Plan Distrital de Administración de 1975. Estas instituciones locales han sido abolidas en parte porque no eran representativas de los intereses del pueblo.

La zona es digna de atención por su extremada pobreza y por la infraestructura de transporte y comunicación tan extremadamente deficiente de que se dispone en sus quebradas regiones montañosas.

El promedio de propiedad familiar es de 0,6 ha y desperdigada en cinco fragmentos. El ingreso es tan bajo que tiene poca significación en términos monetarios. La producción alimentaria alcanza para satisfacer sólo dos tercios o tres cuartos del consumo y un tercio del número de varones adultos debe emigrar de la zona durante un tiempo cada año para complementar el ingreso de la familia. A pesar de ello o gracias a ello, la gente es muy trabajadora y emprendedora, con lo que logra sacarle su existencia a un medio que se distingue tanto por su belleza como por su inclemencia.

Hasta alguien que, tras estudiarlo ha criticado el proyecto, lo describe como “un importante y nuevo hito en la historia del desarrollo rural del país”⁷. Otras agencias se han encontrados con problemas similares o mayores en proyectos de desarrollo rural en las montañas de Nepal, pero muchos de los problemas que se han identificado en este caso pueden atribuirse a “la falta de un proceso participativo en la formulación del plan”, tal como lo ha expresado un personero del Gobierno de Nepal.

Los procedimientos de planificación actuales del proyecto no están basados en un entendimiento de los ingredientes críticos de la participación, a saber: participación en la toma de decisiones, participación en la ejecución, incluso la movilización de recursos, participación en la distribución de beneficios y participación en la evaluación. En ocasiones en que los problemas emprendieron proyectos por su cuenta, como en el caso del proyecto de regeneración forestal en el Panchayat de Belkhot que antes se ha mencionado, la participación de la población local en todas estas dimensiones fue total. Pero cuando se trató de la planificación de actividades para el proyecto (del Banco Mundial) su participación fue sólo parcial y limitada a la necesidad de identificar y posteriormente ejecutar unos pocos proyectos de obras rurales como la de abastecimiento de agua, los puentes colgantes (y así sucesivamente)). En la mayor parte de las demás actividades sectoriales, ni siquiera se dio una participación a la gente del pueblo.⁸

Sin embargo, el personal del proyecto quedaba satisfecho si lograba algún grado de participación de los panchayat distritales en la planificación y la ejecución, a pesar de las limitaciones y sesgos sociales de estas instituciones. (Lo referente a la participación por parte de los pobladores se examinará más adelante). Algunas de las experiencias de este proyecto han sido alentadoras, por lo menos en comunidades en las que se dio una participación activa.

GHANA . El Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior en el norte de Ghana se planificó con la misma duración y para el mismo período que el proyecto de Nepal. Sin embargo, era mucho más grande: el préstamo de \$21 millones debía aplicarse a una región que abarcaba el 10 por ciento de la población de Ghana (125.000 familias) y el 40 por ciento de su ganado. Noventa Centros de Servicio al Agricultor debían ofrecer servicios de extensión y administración a los agricultores y debían proporcionarles préstamos e insumos para mejorar la producción en 118.000 hectáreas. Además de proyectar grandes aumentos en el rendimiento de cultivos tradicionales, los planificadores esperaban aumentar la producción de ganado mediante el establecimiento de diez haciendas de 2000 hectáreas. La investigación agrícola iba a ser fortalecida, la producción de semillas se aumentaría y se proyectaría un plan piloto de alfabetización de adultos. Se diseñaron los componentes salud y nutrición y debían ampliarse diversas actividades de irrigación y conservación de suelos en pequeña escala.

Este conjunto de actividades debían emprenderse en la parte más pobre y remota de Ghana. La región Superior tiene mucho en común con el Sahel y sus habitantes se ven afectados por una larga y dura estación seca cada año. Lo que hay que hacer para mejorar la condición de la gente es más bien obvio, pero no resulta tan obvio cómo lograrlo. Los suelos son deficientes, la tasa de alfabetismo es muy baja (10 por ciento) y son endémicas ciertas enfermedades parasitarias y otras. Persisten las estructuras sociopolíticas tradicionales, aunque están cambiando como resultado de la influencia del estado, el mercado y la cultura mundial.

El trabajo de diseño del proyecto no fue muy amplio ni participativo y ciertamente lo fue menos de lo que, mirándolo retrospectivamente, requería que fuera.⁹ Los agricultores debían estar representado en los más altos niveles de la administración del proyecto y los grupos de agricultores debían estar involucrados en las actividades de crédito y mejoramiento agrícola. Pero ninguna de estas disposiciones fue parte del diseño inicial, como tampoco fue ejecutada de manera satisfactoria. Esfuerzos hechos posteriormente se orientaron hacia una mayor participación por parte de los agricultores, habiéndose logrado algunos resultados alentadores. Por supuesto que cualquier proyecto que sea tan grande y ambicioso como éste estará enfrentado a ciertos problemas y malentendidos. La interrogante está en si una mayor participación de los agricultores y otros residentes naturales del sitio podría haber reducido errores en la planificación del proyecto y facilitando su ejecución una vez que se hubiese puesto en marcha.

MÉXICO. De los tres proyectos, el PIDER, en México, es el más grande y ambicioso; tal como se ha proyectado, tendrá un efecto en el 22% de la población rural y en la mitad de los pobres en la zona rural de “microregiones” ya identificadas. La primera fase (PIDER 1) comenzó en 1973 y se amplió con una segunda fase (PIDER 11), contemporánea de los proyectos en Ghana y Nepal. A esto siguió el PIDER In. La inversión proyectada para el periodo 1977-82 fue de \$700 millones; en un 25% estaba cubierta por un préstamo del Banco Mundial . En la misma proporción en que el PIDER fue concebido como un programa de inversión para el desarrollo rural en vez de considerarse un proyecto convencional, ha sido su enfoque más flexible, habiéndose establecido menos especificaciones previas en términos de contenido y tecnologías. Esto permite mayores posibilidades para concretar algunos detalles mediante consultas con la población afectada.

Inicialmente el PIDER adoptó un estilo operativo más bien convencional, aunque su organización era novedosa. Un personal relativamente pequeño en la oficina del Presidente coordinaba el programa de inversión, que estaba manejado por más de veinte dependencias gubernamentales con un personal de 3.000 profesionales. Uno de los objetivos era el de lograr que los ministerios y empresas trabajaran de manera más eficaz con la población rural. Sin embargo, el contacto inicial con esta gente fue tan paternalista y tecnocrático como dictaba la costumbre con estas entidades.

Los materiales de evaluación del Banco Mundial para el PIDER 11 recalcan enfáticamente la necesidad de una participación por parte de la comunidad:

La importancia de la participación no sólo para permitir una mayor influencia de los beneficiarios de los programas en la toma de decisiones, sino también para garantizar que la infraestructura y servicios de los programas cumplan con sus originales intenciones, se ha venido reconociendo cada vez más. La verdadera participación de grupos de poblados en la programación y toma de decisiones de las inversiones continúa siendo limitada. No obstante, en este momento el PIDER está involucrado en diversos programas especiales para aumentar la participación de los beneficiarios tanto en la programación como en la ejecución del programa. El personal del PIDER HA venido preocupándose cada vez más en el sentido de que, a menos que se dé una verdadera participación en todas las fases del programa, el potencial para una debida operación y mantenimiento de las inversiones del programa se verá enormemente reducido.

El PIDER difiere de la mayoría de los demás proyectos en la magnitud de los esfuerzos que metódicamente han venido haciéndose a lo largo de los últimos años para que el proceso de planificación y aplicación de las inversiones sea auténticamente participativo. 10 Esta reorientación, tal como lo sugiere la afirmación que antecede, ha surgido de la experiencia inicial del PIDER.

Al estar en juego sumas tan grandes de dinero, es comprensible que en cada uno de los tres países se hubiese tenido mucha prisa por que el proyecto se preparara y ejecutara lo más rápidamente posible.

Pero cada proyecto sufría de diversos problemas, casi en la misma proporción en que prescindía , en su presentación, de una sustancial participación local. Debido a que cada proyecto era complejo y contaba de muchos componentes, no resulta sorprendente que pudieran notarse diversas fallas en la formulación. Los problemas se veían intensificados por enfoques técnicos ineficaces, oportunidades perdidas, expectativas exageradas, preparación insuficiente en los países mismos y la velocidad con la que los proyectos mismos se emprendían, especialmente en las montañas de Nepal y las sabanas de Ghana, respecto a las cuales hay escasez de datos y hasta

una mayor escasez de soluciones técnicas probadas. Puesto que los gobiernos tenían unos conocimientos y una capacidad limitados, frecuentemente se buscaban las soluciones en el ámbito externo antes que trabajar estrechamente con la población rural de manera inductiva. Tampoco se movilizaban las ideas de un personal gubernamental de campo como se habrían movilizadas en un proceso más podrían haber ayudado a que la inversión hubiese sido más efectiva en costo a lo largo del tiempo.

Componentes del Proyecto

Es cierto que los proyectos deben formularse y diseñarse dentro del marco de referencia de las estructuras y procedimientos gubernamentales existentes. Aun así, la justificación de la mayoría de los proyectos es que con ellos se introducen innovaciones. El personal del Banco Mundial sostiene frecuentemente que no puede ni debe imponer nuevos enfoques al gobierno en proyectos financiados por el Banco; sin embargo, muchos miembros del personal local del proyecto piensan que las innovaciones se financian sólo cuando resultan favorablemente calificadas por los expertos y técnicos del Banco. La situación es igual también en el caso de otras agencias donantes.

En vista de la experimentación con iniciativas de desarrollo rural en otras partes de Nepal y la ineficacia de los enfoques convencionales, resulta sorprendente notar cuán poca fue la innovación que se respaldó para el proyecto de Nepal. La provisión del servicio de salud se hizo por medio de puestos de salud regulares (y pasivos) con un expediente inconstante. No se dio consideración aparente alguna al uso de paraprofesionales ni a la participación de la comunidad para conseguir programas de salud más activos, como lo hizo otro donante con el Ministerio de Salud.¹¹ La estrategia de desarrollo forestal consistió en contratar guardas y levantar cercas, aunque se conocían programas forestales de base comunitaria más eficaces.¹²

El componente del acueducto, una de las mayores partes del proyecto, fue construido siguiendo la estrategia de construcción introducida por el Departamento de Desarrollo Local. Se engrosó la contribución de mano de obra y materiales disponibles hecha por la comunidad con cemento, tubería y otros insumos similares aportados por la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) y respaldo financiero y material ofrecido por el gobierno central. Se canalizó crédito agrícola por medio de cooperativas de la localidad manejadas por el gobierno (sajhas). Parecía que con esto se incorporaba la dimensión participativa al proyecto, pero en realidad no fue así debido a los prejuicios sociales y deficiente rendimiento de estos grupos.¹³

En Ghana algunas de las tecnologías agrícolas fueron más bien inadecuadas, aunque puede decirse en su favor que el proyecto no promovió la tractorización que, si se toman en cuenta los subsidios del gobierno, es no sólo ineficiente sino dudosa desde el punto de vista agronómico.¹⁴ La evaluación del proyecto definió correctamente la tractorización como “forma moderna y cara de modificar los cultivos”. Sin embargo, la tecnología intermedia de los arados de bueyes no fue debidamente analizada en términos económicos.

Puesto que un arado cuesta veinticuatro veces el ingreso en efectivo promedio per cápita en esta zona y dos tercios de las familias agricultoras no tienen bueyes, la innovación iba más allá de sus capacidades.¹⁵ También era cuestionable el fuerte énfasis que se puso en el uso de fertilizantes químicos.

No tenía yo datos sobre problemas similares en la formulación del proyecto PIDER, aunque podrían haberse dado algunos. Puesto que el proyecto era más abierto aparentemente corría menos riesgo de atascarse en tecnologías inadecuadas o mecanismos de prestación de servicios mal manejados.

Metas Agrícolas

Las proyecciones agrícolas hechas por los tres proyectos fueron algo menos que realistas y podrían haber llegado a ser más exactas de haberse consultado a los agricultores. Los datos propios del proyecto de Nepal mostraban que los rendimientos de los cuatro cultivos principales habían estado disminuyendo en los cinco años precedentes en los del distritos (excepto por el trigo en Nuwakot). Sin embargo, los planificadores predijeron que tan sólo en cuatro años los rendimientos aumentarían del 50% al 100% mediante el uso de fertilizantes y del 19% al 38% sin él. (La cifra más baja correspondía a zonas irrigadas por la lluvia y la más alta a zonas con otro tipo de irrigación.)

En Ghana los planes establecían la suposición de que en tan sólo cinco años , apenas mejorando unos pequeños diques para irrigación de menos escala , los rendimientos aumentarían en un 113% en los cultivos de subsistencia. 16 Se esperaba que el área cultivada con variedades mejoradas o avanzadas se extendiera de 25.000 hectáreas por proyecto 133.000 hectáreas en cinco años, lo que implicaba un aumento anual del 40%. El Pider tenía unas expectativas algo menos exageradas de “desarrollo completo” en seis años, plazo en el cual los rendimientos de los cultivos regados por la lluvia (maíz y frijoles) aumentarían de un 50% a un 67% mientras que se esperaba que la irrigación mejorara los rendimientos hasta en un 100%. Tales aumentos estaban basados en resultados obtenidos en estaciones experimentales, no en la experiencia de las explotaciones de los agricultores y, tal como podía haberse pronosticado, no se lograron.

Me refiero a estas cifras y a las deficiencias en la formulación de proyectos para sugerir que podrían haberse formulado proyectos más realistas y provechosos procurando la experiencia e ideas de los agricultores y técnicos que trabajan en la zona del proyecto. Argumentar que esto podría “tomar mucho tiempo” significa no asignar un costo al uso ineficiente de los recursos puesto que se han aprobado componentes no realistas de un proyecto.

Opciones Técnicas

No es función del sociólogo señalar fallas en el diseño técnico de un proyecto , pero algunos problemas han surgido en relación con la tecnología en los proyectos analizados. Una falla común entre muchos diseñadores de proyectos es subestimar el conocimiento técnico de la población local, que los científicos sociales podrían hacer notar. Esto se recalcó en una de las localidades de Nepal en donde iba a construirse una represa de control.

Aunque este proyecto se emprendió para beneficio de la población local, ésta tuvo muy poco que ver con su planificación. Cuando llegó el momento de la ejecución, la población local quería que se construyera sobre unos cimientos (más fuertes)...(que) no estaban incluidos en su diseño y estimaciones y por tal razón no pudo satisfacerse su solicitud. Hasta la malla de alambre para los bloques para la construcción de muros de contención fue fabricada con mano de obra importada de la India cuando gente de la localidad podría fácilmente haberla fabricado o haber sido capacitada para fabricarla. Lo que ocurrió al final fue que con el último monzón la represa cedió en la base confirmándose así la sensatez de los pobladores en su preocupación, quienes ahora desean que se construya otra en reemplazo. 17

Pueden identificarse problemas serios de diseño en el plan de irrigación de Battar, que fue una parte cara del proyecto de Nepal.18

Esto fue una maravilla como diseño de ingeniería que comprendía bombas de elevación y agua entubada para abastecer cada una de las 120 unidades de 2 hectáreas. Permitiría a los agricultores un control preciso del agua mientras tuvieran electricidad. Los agricultores dijeron a un oficial de USAID que les visitaba en 1977 que habrían preferido usar un sistema de flujo por gravedad con tecnologías que conocían y que podrían manejar por sí mismos. 19 Tal como lo temían los agricultores, la provisión de agua se interrumpía cada vez que la fuerza eléctrica se desviaba hacia Katmandú. Además los agricultores señalaron que el sistema de agua entubada hasta el campo no permitía que el agua fría del río se calentara con el sol como sí ocurre en un sistema de canales por gravedad y, por lo tanto, no le iba tan bien a los cultivos debido a las diferencias en temperatura del agua. 20 Puesto que no se dio oportunidad a los agricultores de participar en las decisiones de diseño, sufrieron sus operaciones agrícolas.

No puede suponerse que los pobladores de la zona rural tienen todo el conocimiento técnico necesario para juzgar con sensatez en materia de diseño en cada caso. Pero tampoco debería suponerse que los que viven en el sitio y lo conocen a la perfección no tienen nada que aportar. La actitud de los diseñadores del proyecto en Nepal hacia los agricultores queda clara en la siguiente afirmación: “inmediatamente después de la revisión del gobierno central y de la decisión sobre la forma de organización que habrá de adoptarse, habrá una corta campaña de información pública para comunicar a los agricultores lo que se pretende y garantizar su voluntaria participación”.

En Ghana, no había mujeres en los “grupos de contacto” formados para proporcionar el asesoramiento técnico a los agricultores, aunque las mujeres realizan una gran parte del trabajo agrícola. 21 También se hizo caso omiso de factores sociales en el diseño del componente de desarrollo ganadero del PIDER. Intereses en conflicto entre los que poseen ganado y los que no lo poseen iban predeciblemente a afectar el grado de cooperación que podía existir entre los dos grupos, pero esto no fue tomado en consideración. En consecuencia, se destruyeron cercas y dehesas y no fue posible hacer cumplir la ley. Podría decirse que los factores que se omitieron en la planificación tomaron venganza. En este proyecto, de haberse adoptado medidas apropiadas se habría involucrado a trabajadores sin tierras en el proceso de planificación del desarrollo ganadero. 22

El diseño del componente de irrigación del PIDER prestó poca atención a la tenencia de la tierra y por lo tanto terminó concentrando los ingresos. Aunque alguna diferenciación en el ingreso habría sido inevitable, el diseño podría haberse centrado en actividades generadoras de ingreso complementarias en algún otro sitio para que el componente de irrigación no terminara siendo tan desequilibrante. 23 En los últimos años el Banco Mundial ha venido preocupándose más por determinar las implicaciones de la tenencia de la tierra en la distribución de los beneficios del proyecto, pero tal determinación está sujeta a la disponibilidad de información socioeconómica confiables.

Ejecución

En su ejecución los tres proyectos se enfrentaron a problemas de coordinación y demoras, algunos de los cuales podrían atribuirse a la manera en la que se dejaba por fuera a las personas en la fase del diseño. En Nepal habiendo recorrido dos tercios del camino en la vida del proyecto sólo el 22% de los fondos proyectados se había gastado y la mayor parte de este gasto había sido en el componente “fácil”: vehículos, equipos, edificios y otros similares. Al final del cuarto año (80% de la duración del proyecto), los gastos correspondían al 52% del monto proyectado. Una de las razones fue la excesiva centralización del proceso de ejecución que, en su mayor parte, era dirigido desde Katmandú. Había muy poca oportunidad para hacer los cambios, las adiciones o

las supresiones que se consideran apropiados a los planes en el terreno. Aunque el proyecto hablaba de planificación en el plano distrital, no se recorrió a esto de manera efectiva.²⁴

La situación era pero en la Región Superior de Ghana, en donde la falta de consulta en el proceso de diseño contribuyó a una falta de integración y a demoras fuera de orden. El Departamento de Desarrollo Rural y Cooperativas participó sólo marginalmente en la planificación. Ni las actividades básicas de la irrigación, la mecanización y la producción de semillas se integraron en el proyecto. Después de dos años el Banco de Desarrollo Agrícola no había hecho un solo préstamo a los pequeños agricultores.

Con alguna dificultad se formaron finalmente en 1979 108 grupos de contacto de agricultores para probar nueva tecnología en parcelas de prueba y para obtener préstamos. Pero el trabajo se demoró debido a un forcejeo burocrático entre la Unidad Administradora del Proyecto y la Compañía de Servicios al Agricultor (FASCOM) acerca de quién debería autorizar los préstamos. Cuando por fin se resolvió la disputa, más de la mitad de los grupos se había desintegrado, con la sospecha de que la burocracia estaba tendiéndole las “trampas de costumbre”²⁵ Ni la Unidad Administradora del Proyecto ni la FASCOM tenía realmente responsabilidad ante los agricultores. Según se informó, un nuevo esfuerzo hecho en 1980 por organizar Comités de Agricultores terminó teniendo más éxito.

El proyecto PIDER ha hecho un análisis detallado de las razones a las cuales debió sus problemas. Descubrió que un 40% de ellos se debió a falta de coordinación y de inversiones complementarias; 30% a la falta de asistencia técnica y 15% a falta de mantenimiento de los beneficiarios y un deficiente diseño técnico inicial. Esto descubrimientos indicaron que la administración del PIDER tenía que fortalecer la coordinación: “poniendo énfasis en el mejoramiento de la programación en el plano local y en esfuerzos continuos para reorientar la manera en la que las agencias participantes interactúan con los beneficiarios a nivel de base”.²⁶

La siguiente afirmación que se hace en la evaluación del proyecto para el PIDER se atribuye al centro de investigaciones (CIDER), que había estado vigilando la ejecución del proyecto: “EL CIDER insiste en que la causa original de la deficiente operación y mantenimiento es la falta de participación de los pequeños agricultores en las primeras etapas de la programación”. Esta visión refleja el hecho de que se observaron problemas en algunos componentes del proyecto, mientras que en otros se observó un éxito relativamente mayor. De manera particular la construcción de caminos sobresalió como rubro caracterizado por los logros en el programa de PIDER. Las comisiones locales de caminos gozaron de una participación comunitaria mucho mayor en la construcción y mantenimiento de caminos que en otras actividades del PIDER. La extensión de los caminos en las microrregiones aumentó de 25.000 a 100.000 kilómetros en seis años. Además el CIDER informó que se daba buen mantenimiento por medio de la participación comunitaria, tras haber hecho encuestas en las microrregiones. En contraste con esto, los sistemas de suministro de agua fueron instalados y mantenidos de manera menos eficaz por haber sido introducidos tecnocráticamente.²⁷

EL PIDER, el CIDER y sus colaboradores del Banco Mundial han estado tratando de desarrollar e institucionalizar metodologías para la participación, aunque algunas de las dependencias burocráticas regulares en México se resisten a potenciar la organización local.

Diferentes tipos de Participación

Hay muchos tipos posibles de participación y el asunto de quién y cómo participa puede ser de más crítica importancia para el éxito del proyecto que cualquier expresión de participación

meramente cuantitativa. Los investigadores pueden disentir razonablemente en cuanto a lo que ha de considerarse “participación”, pero debería ser posible evaluar los resultados de distintos enfoques, suposiciones y mecanismos. Sin que se hubiese fijado cualquier estándar absoluto como elemento de juicio sobre la participación, vemos que estos proyectos tendieron hacia lo que podría llamarse “pseudoparticipación”, aunque también hay pruebas de algunos pocos enfoques auténticos y productivos. Los lectores podrán utilizar cualquier definición o criterio que deseen emplear para evaluar la experiencia de estos proyectos.

Nepal

Resulta interesante notar que las evaluaciones tanto del proyecto de Nepal como del de Ghana hacen reconocimiento de la voluntad de los agricultores para innovar. Los documentos de evaluación del proyecto de Nepal recalcan lo siguiente:

A pesar del aislamiento y de una vida a nivel de subsistencia, no puede decirse que los pobladores sean “conservadores”.

Generalmente comprenden la importancia de las innovaciones tipos mejorados de semillas, uso de fertilizantes y aceptación de nuevos cultivos (trigo). Además no ponen obstáculos a la innovación por motivo de su dieta o costumbres. Existe reconocimiento de la necesidad de educación formal para ambos sexos. Los pobladores están muy conscientes de sus necesidades y tienen sus propias prioridades. En una breve y limitada encuesta entre poblados, las necesidades expresadas, en orden de prioridad, fueron las siguientes: (i) acueductos de agua potable; (ii) mejor irrigación/más agua; (iii) semillas mejoradas y mejor suministro de semillas; (iv) mejores caminos y más puentes; (v) Papas y (vi) ovejas. Estas prioridades se expresaron también en el memorándum “Requisitos para el Desarrollo del Distrito de Nuwakot”, preparado por los Panchayat de los pueblos y presentado al Panchayat del distrito. Sin embargo, en la práctica la aceptación de innovaciones ha sido limitada y temporal. La actitud general de los campesinos ante el gobierno y los programas de gobierno es de desconfianza y sospecha.

Las razones más importantes para ello son: (a) La discontinuidad y fracaso de los programas del gobierno. Los programas de suministro de semillas han sido irregulares y se han suministrado distintos tipos de semillas en cada ocasión; (b) falta de personal capacitado que esté adecuadamente remunerado; (c) falta de una conciencia y de comunicación en los programas.

Las razones que se citan para una aceptación “limitada o temporal” de las innovaciones por parte de los pobladores poco tienen que ver con ellos mismos y más tienen que ver con el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, a pesar de ello, se diseñó el proyecto de manera que dependiera completamente de personal del gobierno.

En el diseño del proyecto los planificadores sostenían que estaban tomando los factores sociales en cuenta mediante la descentralización de los servicios del gobierno hacia subcentros: diversos centros de capacitación y bolsas de semillas y ganado. Pero haber dicho que “(se promovería) un desarrollo eficaz del sistema de los Panchayat para permitir mayor participación en el desarrollo del proyecto” no pasó de ser una buena intención. 28

Con toda seguridad, si el sistema de los panchayat asumiera más responsabilidades, podría quizás facilitar la participación, pero la manera misma en la que los planificadores del gobierno concibieron la participación de los panchayat hizo poco probable que iniciativas e ideas independientes alimentaran el proceso. Diversos planes de construcción de infraestructura iban a

ser presentados a la Asamblea del Distrito “para su información”, pero sólo los que iban a ser financiados con recursos locales habrían de requerir la aprobación de la Asamblea.

Esta disposición sobre el grado mínimo de participación necesaria en la toma de decisiones—se fueran a utilizarse recursos locales parecía ser más un asunto de ratificación que de formular y tomar decisiones. Dice Shresta sobre estas acciones: *“En el plano del distrito, igualmente, la participación de la gente representada por el panchayat del distrito fue sólo de dudosa validez. En la mayoría de los casos las metas ya estaban aprobadas e incluidas en los programas nacionales y solicitudes de presupuesto de los ministerios sectoriales aun antes de presentarse ante el panchayat del distrito o sus comités –todo estaba resuelto.”* 29

Una réplica realista podría ser que de todas formas los panchayat no eran representativos de la mayoría de intereses en las zonas rurales . Los pequeños agricultores, los que no tienen tierra, los de la castas más bajas y las poblaciones tribales, para no decir las mujeres, estaban enormemente subrepresentados. 30

El papel principal del Banco Mundial era el de proporcionar financiamiento, de manera que no podía ejecutar el proyecto fuera del marco de referencia del gobierno . Pero no habría estado de más que el equipo que diseñó el proyecto antes de la evaluación hubiese sido más sensible a los sesgos existentes en cuanto a toma de decisiones y beneficios. Podrían haberse hecho algunos esfuerzos para dar respaldo a instituciones más participativas que complementarían el sistema de los panchayat. Mientras se estaba ejecutando el proyecto del Banco Mundial, la FAO, en colaboración con el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal, estaba introduciendo actividades de desarrollo de propósito múltiple en la zona del proyecto por medio del Programa de Desarrollo de Pequeños Agricultores (SFDP). 31 Estas actividades eran claramente más eficaces que las del proyecto patrocinado por el Banco Mundial y fueron posteriormente incorporadas a él.

El personal responsable del proyecto no se oponía a la participación. Más bien suponía que trabajar con el panchayat del distrito—sin duda bajo sus condiciones--- proporcionaba la participación adecuada. Se pidió a los panchayat de los poblados que presentaran planos pero, debido a que no tenían control alguno de los recursos, sus planes pero, debido a que no tenían control alguno de los recursos, sus planes consistían meramente en listas de necesidades. La oficina del coordinador del proyecto en Katmandú integró las propuestas de los poblados en un plan distrital para la aprobación del panchayat del distrito. La competencia y compromiso del liderato del panchayat ya variaban de un sitio a otro (tal como variaba el rango de los personeros del gobierno que ejecutarían las actividades del proyecto si no lo hacían los organismos locales). El personal del proyecto descubrió que en aproximadamente media docena de casos en los que los panchayat de los poblados estaban dirigidos por líderes locales muy cooperadores, la participación era “fantástica” y las actividades se realizaban con la velocidad de un incendio forestal”. 32

Habría sido bien recibida una mayor participación de este tipo, pero la falta de una iniciativa responsable fue vista como falla de unas comunidades rurales rezagadas y no como consecuencia de las actitudes y prácticas del personal del proyecto.

Ghana

El enfoque inicial de la participación en Ghana fue menos substancial que en Nepal. Ciertamente los materiales de la evaluación indicaban que la población de la Región Superior se beneficiaría mediante “una mayor participación de los agricultores en el desarrollo y toma de decisiones locales”. Esta visión prometidora, sin embargo los mecanismos para que se diera tal

participación eran extremadamente limitados. Los materiales de la evaluación hacían reconocimiento de la voluntad de los agricultores para involucrarse en el mejoramiento agrícola:

“El trabajo de desarrollo hecho anteriormente ha mostrado que los agricultores están dispuestos a adoptar nuevas prácticas que ofrezcan beneficios reales; ya existe un comercio establecido en insumos comprados en la Región; de ahí en adelante las mejoras se harían mediante la demostración, la instrucción y la concentración deliberada de investigaciones técnicas y administrativas en los problemas que afectan al pequeño propietario”.

Sin embargo, el papel previsto para el pequeño propietario era pasivo en vez de activo:

“El contacto con los agricultores y la penetración del mercado se lograrían mediante una serie de negocios al detalle administrados en centros de servicio estratégicamente ubicados, desde los cuales operaría también el personal de extensión...Se pretende que estos centros de servicio se conviertan en puntos de convergencia de las actividades agrícolas y de las asociaciones de agricultores; la selección de las localizaciones y su demarcación se harían con base en esta premisa”.

Desafortunadamente, las asociaciones de agricultores a las que se hace referencia no fueron constituidas desde el inicio. Cuando finalmente se establecieron grupos de contacto en su lugar fueron tratados de manera tan poco formal que la mitad se desbandó. Los que quedaron fueron más que todo grupos de contacto de una persona, tratándose en cada caso de un solo “agricultor progresivo” o “líder de opinión” como los llamaban los extensionistas. Cuando se quiso cuestionar la conveniencia de canalizar toda la información e insumos por medio de una sola persona y quizás hacia una sola persona, un personero del dijo; “así es como siempre hemos hecho este trabajo 33.

La propuesta del proyecto no era hostil a la participación, sino sólo poco realista en cuanto a lo que la constituiría.. Partía de la premisa de que “sería imperativo contar con una dirección y una administración con conocimientos y experiencia desde el principio”. A esto agregó que era “deseable también contar con alguna forma de participación activa por parte de los agricultores para que se mantuviera constantemente animada a la administración y la clientela. Lo ideal sería que esto se lograra tanto por medio de capital (financiero) como por medio de representación en la Junta”. Por más bien que esto sonara, estas dos formas de participación se montaron mediante un mecanismo extremadamente truncado.

“Participación por medio de capital” significaba la generación de un capital de acciones obligatorias para los agricultores en la Compañía de servicios Agrícolas (FASCOM) por medio de un recargo obligatorio del 2,5% a los precios cobrados por todos los insumos agrícolas. El Banco de Ghana mantendría las acciones en fideicomiso por los agricultores. Se suponía que, puesto que todos los receptores de insumos podían ser identificados, los dividendos podrían hacerse en definitiva pagaderos a individuos o a grupos de agricultores.

Se preveía que en cinco años el capital de los agricultores habría llegado al 12% del capital emitido y que, según lo supuso una de las evaluaciones, el control de la compañía iría a dar “un día “ a manos de los agricultores. Y ahí quedaba todo lo referente a la participación “activa “ de los agricultores.

Los representantes de la Junta a los que se ha hecho referencia eran tres agricultores (entre trece miembros) en la Junta Directiva de la FASCOM. Estos agricultores fueron nombrados por el

administrador del proyecto, aunque en definitiva tenían que ser elegidos por accionistas de la asociación de agricultores. Las posibilidades de un aporte popular a la toma de decisiones en estos organismos eran mínimas. Se permitió a la FASCOM ofrecer insumos sólo a aquellos agricultores que hubiesen sido aprobados por el personal técnico del proyecto. Esta restricción era comprensible para evitar que los insumos fuesen revendidos o extraídos de Ghana de contrabando, pero minó la responsabilidad de los agricultores en el manejo de los recursos, puesto que no tenían ni voz ni voto en algo tan fundamental como la elegibilidad para los servicios o préstamos. Durante los primeros años del proyecto los agricultores estaban representados en la Junta de la FASCOM, pero no en la administración de los Centros de Servicio al Agricultor, que estaban mucho más cerca de la situación de los agricultores. Los agricultores que pertenecían a la Junta de la FASCOM expresaban cuan avergonzados se sentían de lo poco que podían aportar a las decisiones del proyecto.

Las asociaciones de agricultores de las que se habla en los documentos del proyecto no se establecieron sino hasta 1980, cuando cuarenta y dos Comités de Agricultores se formaron para dar a los usuarios alguna posibilidad de expresarse en la toma de decisiones para los Centros de Servicio al Agricultor. Se estimó que las pruebas exploratorias tuvieron éxito, habiéndose logrado una gran asistencia por parte de agricultores; las instalaciones de los centros de servicio fueron hasta construidas por los agricultores en vez de por contratistas como se habían proyectado. Esto modificó totalmente el enfoque en cuanto a participación de los agricultores, que anteriormente se había concebido como la extensión de las metas del proyecto más que de los intereses de los agricultores.

La existencia de una estrategia de participación de los agricultores sin una base organizativa es de dudosa utilidad, como se descubrió más tarde en el proyecto. Este original diseño combinaba grandes planes agrícolas con planes organizativos mínimos, lo cual dejaba de lado los principios más elementales del análisis sociológico y psicológico. Aunque no se garantiza que una mayor participación de los agricultores en el diseño del proyecto produzca un balance más practicable y beneficioso, probablemente habrían hecho el proyecto más realista y aumentando el compromiso de las personas para con él. Tal como estaba formulado, era improbable que un administrador de proyectos o personal técnico cualquiera hubiese podido realizarlo con éxito según esos lineamientos.

México

En enfoque de la participación adoptado por el proyecto PIDER no fue inicialmente mucho mejor que el de los otros dos, pero el asunto de aumentar la participación y hacerla más efectiva fue tomado en serio conforme los estudios de evaluación que estaba realizando el CIDER iban revelando problemas con el enfoque inicial. Aunque sin duda se han dado algunos inconvenientes y problemas, se han probado, revisado y formalizado los procedimientos participativos para reemplazar la imposición de programas desde arriba con un sistema que comprende un elemento de planificación de abajo hacia arriba.

Algunos de los enfoque que promovían la participación aun en la formulación del PIDER II demostraron estar mal dirigidos. Puesto que la mayor parte de los pobres de la zona rural vivía en ejidos (organizaciones comunales establecidas después de la revolución Mexicana), la secretaría de Organización y Fomento de los Ejidos (SOFE) destacó brigadas multidisciplinarias, de manera que los ejidos pudiesen involucrarse en la planificación detallada de los nuevas inversiones; de esta manera podían participar en todos los nuevos proyectos de construcción del PIDER y aprovechar por igual todos los beneficios. Desafortunadamente el personal de la SOFE no involucró completamente a los campesinos en el proceso de planificación de las inversiones del

PIDER. Los miembros del personal, recién de las inversiones del PIDER. Los miembros del personal, recién salidos de la universidad, tenían dificultad en trabajar con los campesinos y adaptarse las condiciones de pobreza y aislamiento con las inversiones con las que se estaba encontrando. Además, el personal no recibió colaboración de otras dependencias gubernamentales y así, a pesar de las intenciones expresadas por la administración del PIDER y de la refinada redacción de los documentos del proyecto, este intento por promover el desarrollo participativo resultó ser en gran parte ineficaz.

El personal de la Secretaría de Reforma Agraria trató de involucrarse a los campesinos en las actividades del PIDER trabajando a través de autoridades locales como jefes municipales, maestros y presidentes de ejidos. Se supuso que los líderes locales estimularán la participación de la comunidad y proporcionarían un vínculo independiente con la secretaría técnica de rango estatal. Los intereses que mediaron en este tipo de "vínculo" deben examinarse, puesto que hay pruebas constantes de que muchos de estos líderes utilizaron sus conexiones más para su progreso personal que para beneficio de la comunidad. 34 Se suponía que las nuevas metodologías desarrolladas por el PIDER y el CIDER iban a contrarrestar esto mediante una consulta más amplia dentro de cada comunidad.

Uno de los enfoques empleados fue el de seleccionar actividades sobre la base de solicitudes, principalmente de líderes elegidos y no por medio de asambleas de los pueblos.

Estas solicitudes fueron evaluadas para seleccionar luego las inversiones en razón de su factibilidad técnica y económica y teniendo en consideración dificultades financieras existentes.

El "proceso de solicitud" inicial no ha comprendido a todos los grupos y estratos en los poblados (participativos a los más pobres).

También se ha visto en particular afectado por no haberse seguido el procedimiento de integrar la lista final de proyectos seleccionados por el personal del PIDER dentro del contexto de las prioridades de los beneficiarios (explícitamente formuladas) y dentro de una estrategia de desarrollo explícita en el plano de los poblados e intra-microregional.35.

En concordancia con esto, el marco de referencia que ahora se ha esbozado para la planificación desde abajo, estipula un contacto con la comunidad se haga por medio de agentes de extensión de menor rango. Las tres etapas son las siguientes: diagnóstico de los problemas locales con participación de la comunidad; programación preliminar de los proyectos de inversión, lo que implica conversaciones entre muchas partes, incluyendo dependencias del gobierno y programación final, en cuya etapa se hacen convenios entre todos los involucrados. Se deben realizar reuniones con toda la comunidad para identificar problemas, hacer sugerencias y establecer prioridades para la acción. Se indica al personal que debe entender y explorar relaciones entre distintos grupos dentro de la comunidad y reconocer diferencias de intereses y aptitudes entre ellos. Deberían hablar con pequeños grupos para obtener ideas de los más incommunicativos y examinar problemas y soluciones con los que están claramente en desventaja.

Los lineamientos y procedimientos que se formularon en definitiva establecen que tiene que darse una autodefinición de intereses por parte de los miembros de la comunidad y que no deben considerarse los personeros oficiales como intérpretes de los intereses de los agricultores. Además, la evaluación de la comunidad debería detectar diversos conjuntos de intereses y no sólo escuchar a unos pocos líderes o tomar las primeras ideas de inversión propuestas. Tiene que hacerse un diagnóstico exhaustivo de cada comunidad en sus propios términos. Después de esto

viene un proceso interactivo de planificación en el que se procuran la complementariedad y la integración de actividades. 36

Una de las limitaciones es que este proceso todavía “no promueve formas estables de auto - organización campesina que en sí movilizaran y respaldaran la participación activa de grupos de campesinos en las actividades del desarrollo”. Cernea dice lo siguiente al respecto:

Las reuniones de la comunidad organizadas por lo equipos de programación del PIDER con diversos segmentos de la población del lugar constituyen una forma útil, pero sólo transitoria y efímera de acción de grupo. Entre las reuniones que se realizan en la etapa del diagnóstico y las de la etapa de la programación final no hay una estructura permanente de acción de grupo generada por el PIDER en las comunidades meta. La estructura social que emerge en el proceso de interacción entre los planificadores y la comunidad local no se conserva ni se mantiene tras la partida del equipo de campo.

La participación debe autoperpetuarse y no debe ser dependiente de visitas por parte de los de fuera. Para mantener la participación en el largo plazo el PIDER debería examinar formas en las que pudiera ayudar a construir estructuras más estables de organización social dentro de las comunidades campesinas. Unas tales estructuras serían medios poderosos tanto para fomentar la participación de los campesinos en la acción que patrocina el gobierno, como para respaldar la organización de grupos campesinos para una producción y actividad de comercialización más eficientes.

Desafortunadamente las dependencias gubernamentales han sido poco entusiastas en cuanto al establecimiento de organizaciones locales de amplia base o multifuncionales de cualquier naturaleza.

Organizaciones como los comités de caminos de la localidad o grupos de autogestión organizados por medio de los ejidos son aceptables, pero la mayor parte de los personeros oficiales va a desestimular la formación de cualesquier instituciones que sean más ambiciosas y movilizadoras. Esto constituye una limitación, pero mientras sea posible la organización funcional especializada, parecen existir buenas razones para continuar con ello.

El énfasis que hace la metodología participativa que surge para el PIDER en alcanzar los estratos más pobres de la comunidad rural y escucharle ya es un adelanto. Esto es una de las razones por las cuales parece que el PIDER podrá contribuir más al desarrollo rural de más amplia escala que los otros dos proyectos. Ofrece más que recursos o tecnología a la mayoría pobre y le da alguna posibilidad de expresarse y algunos canales por los que puede mejorar su condición de vida. Este es un estímulo al desarrollo, que se soslaya con demasiada frecuencia.

NOTAS

1. Para una descripción más detallada de la patología del desarrollo de turismo rural, y sus perjuicios contra la pobreza, ver Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (Harlow, Eng: Longman, 1983), pp. 10-26, Mick Moore, “Beyond the Tarmac Road: A Guide for Rural Poverty Watchers,” en Richard Longhurst, de, “Rapid Rural Appraisal Social Structure and Rural Economy,” *IDS Bulletin*, vol, 12, no .4 (1981), pp. 47-52.
2. Wolf Ladenjinsky, “The Green Revolution in Punjab: A Field Trip,” *Economic and Political Weekly*, vol4, no . 26 (1969); Ladjinsky, “The Green Revolution in Bihar. The Kosi Area: A field Trip,” *Economic and Political Weekly*, vol .4, no 39 (1969).

3. Joseph Ssenyonga, "The Cultural Dimensions of Demographic Trends", "Populi", vol. 3, no. 2 (1976), pp.2 -11. Moore("Beyond the Tarmac Road", p.47) describe una parte de la zona rural de Sri Lanka: "La proporción de casas con piso de tierra tenía un rango de 14% en un local a 41% en otro.

Algo inexplicable es que uno podía manejar todas las calles navegables por carro en estas localidades y apenas unas sola casa con piso de tierra."

4. Ver Susan Schofield, "Seasonal Factors Affecting Nutrition in Different Age Groups and Especially Preschool Children, " Journal of Development Studies", vol.11, no .1 (1974), pp. 22-40;

Robert Chambers, Richard Longhurst, y Arnold Pacey, eds.

Seasonal Dimensions to Rural Poverty (London: Frances Pinter, 1981); y Robert Chambers, "Health, Agriculture and Rural Poverty: Why Seasons Matter", Agriculture and Rural Poverty: Why Seasons Matter ", Journal of Development Studies, vol. 18, no.2 (1982), pp.217-38.

5. T.S. Walker and J. G. Ryan, Village and Household Economics in Indias Semi.arid Tropics (Baltimore, Md.Johnns Hopkins Press, 1990).

6. N.S. Jodha, "Market Forces and Erosion of Common Property Resources," en Agricultural Markets en the Semi-arid Tropics (Patancheru, India: ICRISAT, 1985),pp 263-77.

- 7 .Ver, por ejemplo, Steven Franzel and Eric Crawford, "Comparing Formal and Informal Survey Techniques for Farming Systems Research: A Case Study from Kenya", Agricultural Administration, vol. 27 (1987), pp.13-33.

8. Las fuentes demasiadas para citar, y hay mucha literatura asociada. Dos bibliografías disponibles son Somluckrat W. Grandstaff y Apisit Buranakanonda, "Bibliography on Rapid Rural Appraisal", en Khon Kaen University, Proceeding of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal, Khon Kaen, Thailand (1987), pp.327-42; y Jennifer A. Mc Cracken, Jules N. Pretty y Gordon R. Conway, "Introduction to Rapid Rural Appraisal for Agricultural Development (London: International Institute for Environment and Development (IIED), 1988), con una bibliografía anotada en las onpp. 81-94.

9. Ver Khon Kaen University 1987, George W. Lovelace, Sukaesinee Subhadira, y Suchint Sumaraks, eds., "Rapid Rural Appraisal in Northeast Thailand: Case Studies (Khon Kaen, Thailand: Khon Kaen University, 1988), el Programa de Agricultura Sostenible de IIED ha publicado, hasta 1990, una serie sustancial de reportes de evaluación rápida rural y análisis de agroecosistemas conducidos en países como Etiopía, Fiji, la India, Pakistán, Sudán y Zimbabwe; escrito por Gordon Conway, Jennifer Mc Cracken, Jules Pretty, y Ian Scoones .IIED produce RRA Notes, un boletín informal disponible gratis-el boletín recibió tanto material que publicaron seis volúmenes en primer año.

10. Rosalind Eyben, "Rapid Appraisal in Non-formal Education: An Account on an On-going Research Experience with a United Nations Project", documento presentado en Conference on Rapid Rural Appraisal, at IDS, University of Sussex, December, 47, 1979.

11. Ver Mick Moore, "Denounce the Gang of Statisticians, Struggle against the Sample Line, Unite the Researching Masses against Professional Hegemony," documento presentado en Conference on Rapid Rural Appraisal at IDS, University of Sussex, December 47, 1997, y Anthony Ellman, "Rapid Appraisal for Rural Project Preparation," Agricultural Administration, vol , 8. No .6(1981),p.465.
12. Para el marco conceptual y principios ERR ver Deryke Belshaw, "A tropical theoretical Framework for Data-economizing Appraisal Procedures to Rural Development Planning", en Longhurst 1981, Ian Carruthers y Robert Chambers, "Rapid Appraisal for Rural Development", Agricultural Administration, vol, 8, no . 6 (1981,pp. 415-17; y Khon University 1987, pp 3-102, especialmente Neil Jamieson "The Paradigmatic Significance of Rapid Rural Appraisal", pp. 89-102.
13. Khon Kaen University 1987, pp. 9-13.
14. Por ejemplo, IIED, "Meals for the Millions in Kenya", Save the Children Fund (USA) en Sudán; el National Environment Secretariat, Kenya; y el Northeast Rainfed Agricultural Development Project en Thailand; ver También Michael M. Cemea, Re-Tooling in Applied Social Investigation for Development Planning: Some Methodological Issues, opening address to the International Conference on Rapid Assessment Methodologies, November, 1990, Washington, D.C.
15. N. S. Jodha, "Poverty Debate in India: A Minority View" , Economic and Political Weekly, special issue (November 1988), pp. 2421-27.
16. Varias fuentes aplican encuesta informal o semi-estructuradas, como Michael Collinson, "A Low Cost Approach to Understanding Small Farmers," Agricultural Administration, vol. 8, no6 (1988), pp. 433-50; Robert Rhoades, "The Arte of the Informal Agricultural Survey ", (Lima, Perú: International Potato Center, 1982); Khon Kaen University 1987,pp. 129-43; y Krishna Kumar; "Conducting Key Informant Interviews in Development Countries", USAID, Washington, D.C. (1989).
17. Ver Dennis J. Casley y Krishna Kumar, The Collection, Analysis, and Use of Monitoring and Evaluation Data (Baltimore, Md... Johns Hopkins Press, 1988), pp. 26-40; y Robert Chambers, Arnold Pacey, y Lori Ann Thrupp, eds., Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research, (London: Intermediate Technology Publications, 1989), pp. 127-46.
18. Dianne Rocheleau y otros; "Local Knowledge for Agroforestry and Native Plants", en Chambers , Pacey, y Thrupp 1989, pp. 20-22.
19. Anil Gupta y IDS Workshop, "Maps Drawn by Farmers and Extensionist", en Chambers, Pacey y, Thrupp 1989, pp. 86-92.
20. Brian Carson, "Appraisal of Rural Resources Using Aerial Photography: An Example from a Remote Hill Area in Nepal", en Khon Kaen University 1987, pp. 174-90; Dick Sandford, "A Note on the Use of Aerial Photographs for Land Use Planning on a Settlement Site in Ethiopia", RRA Notes no. 6., pp 18-19; Peter Dewees, "Aerial Photography and Household Studies in Kenya ," RM Notes no. 7 (1989), pp. 9-12, y Robm Mearns, "Aerial Photographs in Rapid Land Resource Appraisal, Papua New Guinea, " RRA Notes no. 7 (1989), pp. 12-15.

21. McCracken, Pretty, y Conway 1988 y Gordon Conway, "Diagrams for Farmers", en Chambers, Pacey and Thrupp 1989, pp.77-86.
22. See RRA Notes, no. 1, y Robin Meams, "Direct Matrix Ranking in Papua New Guinea", RRA Notes, no. 3, pp. 11-15.
23. Para el tablero de Atte, ver David Barker, "Appropriate Methodology: An Example Using a traditional African Board Game to Measure Farmers Attitudes and Environmental Images", IDS Bulletin, vol. 10, no. 2 (1979), pp. 37-40; para los diagramas ver Simon Maxwell, "Rapid Food Security Assessment: A Pilot Exercise in Sudan", RM Notes, no. 5, pp. 15-21.
24. Barbara Grandin, Weald Ranking in Smallholder Communities: A Field Manual (London: Intermediate Technology Publications, 1988).
25. Louk Box, "Virgilio's Theorem: A Method for Adaptive Agricultural Research," en Chambers, Pacey, y Thurupp 1989, pp.61-67.
26. Gill Gordon "Funding Out About Child (0-5 years) Feeding Practices", documento presentado en the Conference on Rapid Rural Appraisal, at IDS, University of Sussex, December 7, 1979.
27. McCracken, Pretty, y Conway 1988, pp.31-31.
28. Peter Hildebrand, "Combining Disciplines in Rapid Appraisal: The Sondeo Approach", Agricultural Administration, vol. 8, no. 6, pp. 423-32, y Peter Ampt y Ray Ison, "Riparola Rapids Rural Appraisal to Identify Problems and Opportunities for Agro-economic Research and Development" en the Forbes Shire, NSW School of Crop Sciences, University of Sydney, December 1988.
29. Adisak Sreensunpagit, "Monitoring and Evaluation of Extension: Experience in Thailand" en Michael Cemea, J. Coulter, y J. F. A. Russell, eds., Agricultural Extension by Training and Visits: -The Asian Experience (Washington, D. C. World Bank, 1983).
30. Michael Cemea, "Evaluation of Farmers Reaction to Extension Advice", M. Cemea, J. Coulter, y J. F. A. Russell, eds, Agricultural Extension by Training and Visits: Asian Experience (Washington, D. C. World Bank, 1983).
31. Collinson 1981, p. 444.
32. Franzel y Crawford 1987.
33. Rocheleau y otros en Chambers, Pacey, and Thrupp 1989, p. 21.
34. Wolfgang Bayer, Browse Quality and Availability in a Farming Area and a Grazing Reserve in the Nigerian Subhumid Zone, reporte al ILCA Subhumid Zone Program, Kaduna, Nigeria (May 1986) and "Ranking Browse Species by Cattle Keepers" RM Note, note, no. 3, pp. 4-10
35. Grandin 1988, p.31.

36 See Paulo Freire, *Pedagogy of the oppressed* (New York: Seabury Press, 1970); Ponna Wignaranja, “Ten Years of Experience with Participatory Action Research in South Asia- Lesson for NGOs and Peoples Organizations”, en Richard Holloway, de. *Doing Development: Government, NGOs and the Rural Poor in Asia*, (London: Earthscan Publications en conjunto con curso, 1989), pp. 36-40; David Watson y Richard Holloway, eds., *Changing Focus: Involving the Rural Poor in Development Planning* (Oxford and New Delhi: IBH, 1989); y David C. Korten de. *Community Management: Asian Experience and Perspectives* (West Harford, Conn: Kumarian Press, (1987).

COMO DEFINIR LA FORESTERIA SOSTENIBLE

G.Honadle

El acceso por un largo plazo a los recursos naturales es un problema para los humanos, puesto que son las acciones humanas actuales y pasadas las que han agotado estos recursos. La crisis de los recursos naturales se debe a los excesos de la conducta humana en la reproducción y la explotación. El reconocimiento de esta circunstancia sitúa a los factores sociales e institucionales en el punto focal de la discusión sobre existencias de recursos sostenibles.

Es frecuente que se reduzcan dos tipos de factores a lo que sería un problema de conocimiento inadecuado: ¡Si sólo supiera la gente lo que está haciendo dejaría de hacerlo! Y esta formulación del problema puede traducirse en : “educación para la conservación” como clave para encontrar una solución. Pero la experiencia con que se cuenta en el desarrollo internacional indica que este enfoque es inadecuado; la brecha entre conocimiento y conducta es grande y la clave está en la conducta.

Este artículo examina parte de esa experiencia y sugiere una opción alternativa a la hipótesis que propone el conocimiento como fundamento. Esta perspectiva parte del entendimiento de que la gente reacciona a los incentivos que se ofrecen a conductas que mejoren sus probabilidades de supervivencia y de que una combinación de fuerzas económicas del mercado y políticas, normas y estructuras burocráticas crea esos incentivos. Es en esto en lo que debemos concentrar la atención si es que queremos construir sociedades sostenibles.

Tres ejemplos demuestran este punto: un pescador filipino está destruyendo el arrecife de coral que constituye el hábitat y la protección de los peces que pesca. Él sabe que su éxito en el presente está condenando la pesca del futuro. Pero, tal como nos lo dijo: “Yo necesito el dinero ahora; ¿qué alternativa tengo? En el segundo caso un guardabosques indio está dejándose sobornar por los habitantes del poblado para que les deje mantener en su posesión “ sus árboles” que, según dice la ley, pertenecen al estado. Él sabe que esto presenta un problema para la reforestación, pero su sueldo es tan bajo que no puede derivar de él su sustento. Esta es su principal fuente de ingresos . ¿Qué puede hacer? En el tercer caso un agricultor en Ecuador quiere solicitar terrenos que están cubiertos por el bosque.

Para ello la ley le obliga a talar árboles y deforestar el sitio. Así, aunque toda la cubierta forestal. Y estos casos son apenas un poquito más que la punta del iceberg.

El crecimiento de la población, la dinámica del mercado y los parámetros institucionales han creado situaciones en las que se recompensa la conducta explotadora y se desestimula una conducta que favorezca la sustentabilidad, aun cuando ideológicamente se predique lo contrario. Para entender cómo sucede esto es preciso examinar las causas de la deforestación tropical y luego identificar los factores institucionales implícitos en esas causas. Esto puede propiciar cierta previsión acerca de los peligros y posibilidades con los que se encontrará la promoción de la forestería sostenible en Norteamérica.

EL PROBLEMA DE LA REFORESTACIÓN EN LOS TRÓPICOS

La deforestación se debe a un doble conjunto de causas. Primero están las causas fundamentales o indirectas que se dan en escala mundial. En segundo lugar hay causas directas que emanan de las fundamentales y que se dan localmente. La importancia de las causas concretas variará a lo largo del espacio y el tiempo, pero es necesario echar un vistazo a ambos tipos de causas como antecedente para un estudio de la dimensión institucional.

Los factores causales

Una causa fundamental y ampliamente reconocida de la deforestación tropical es el aumento de la población humana en los trópicos. Este crecimiento empuja a la gente hacia zonas más y más marginales en búsqueda de tierra para la producción de alimentos. De tal manera, o van sacándole bocados al borde del bosque algunos pequeños grupos o simplemente lo devastan en gran escala algunos planes públicos o privados de asentamiento.

Se producen también otras invasiones como parte de la búsqueda de leña para el hogar y de materiales para la construcción de una casa. La necesidad de combustible para la cocina y la calefacción que genera una población en constante crecimiento ha conducido a una crisis por todos reconocida de leña para hacer fuego en el Tercer Mundo. Esta crisis afecta por igual a la población rural y a los conglomerados cada vez más grandes de las poblaciones urbanas.

Estos centros urbanos también crean demandas de tipos más sofisticados de energía que la leña para hacer fuego. Los proyectos hidroeléctricos que suplen las necesidades de energía de industrias y ciudades que crecen paulatinamente pueden dar lugar a la inundación de grandes extensiones de bosques vírgenes en sólo un corto lapso.

Una segunda causa de la deforestación es la penetración de los mercados internacionales en las economías del Tercer Mundo. La demanda de productos forestales y de usos alternativos de las tierras boscosas ejerce presión sobre los habitantes del Tercer Mundo y sus recursos. Quizás apenas se esté construyendo el pueblo global, pero el mercado global ya está ahí.

Existen muchas manifestaciones de este fenómeno. La demanda de carne de res del mundo desarrollado ha resultado en la devastación de bosques para la producción ganadera, conforme los empresarios del Tercer Mundo van reaccionando a las oportunidades para lograr rápidas ganancias. Esta influencia se ha sentido especialmente en Iberoamérica.

La demanda norteamericana de frutas o de aceites baratos y de sabor agradable para la industria de las comidas rápidas ha conducido a la destrucción de bosques complejos con numerosas especies de maderas duras para reemplazarlos con plantaciones de una sola especie de palma aceitera o cítricos. La Costa de Marfil es un ejemplo de este fenómeno. Otro es Malasia, que en la última década se ha consolidado como principal proveedor mundial de aceite de palma y como fuente principal para el mejoramiento genético de la palma aceitera.

Las maderas duras son también codiciadas por las naciones industrializadas para sus propios fines. La extracción japonesa de maderas duras de los bosques de Papúa Nueva Guinea constituye un ejemplo, pero el fenómeno no se limita ni a un país industrializado ni a una zona del mundo.

En algunos países africanos la industria del tabaco es la principal fuente de divisas para la economía local. También es la principal usuaria de madera combustible para el proceso del secado. De tal manera el fumado es perjudicial para la salud de los bosque de origen .

Un quinto ejemplo de penetración internacional del mercado que amenaza los bosques tropicales es el comercio ilegal de drogas que provienen de Sudamérica y del “triángulo dorado” del Asia. La tala de bosques para el cultivo de la coca o la amapola es algo que en algunos países contribuye enormemente a la deforestación.

La sexta causa que en relación con el mercado ocasiona la deforestación comprende la demanda industrial de metales preciosos y de alto valor. La minería resulta con frecuencia en la alteración total de la superficie de la tierra en el punto de extracción, así como en la contaminación aguas abajo de ríos, humedales, estuarios y recursos costeros como los manglares. El guerrerismo entre los humanos, que puede ser la manifestación extrema de la penetración del mercado, a menudo destruye bosques al ritmo en el que determinadas naciones o grupos van estableciendo su control de territorios y recursos.

La visión que arriba se presenta , de dos causas primarias—crecimiento de la población y penetración del mercado---que resultan en nueve factores secundarios de primordial importancia conducentes a la deforestación tropical, está representada en la tabla 3.1. No se supone que esta representación sea totalmente comprensiva; más bien apunta a las relaciones entre las principales causas primarias y secundarias de la deforestación tropical que se dan en la segunda mitad del siglo veinte.

Primero, tal como lo sugiere la tabla, es posible señalar las causas primarias: crecimiento de la población y penetración del mercado. La planificación familiar trata de limitar la demanda de niños con el objetivo de reducir el factor presión. De la misma manera, las convenciones internacionales, las barreras al comercio y las campañas educativas en los mercados del Primer Mundo pueden apuntar a una reducción de esa demanda que hace las malas jugadas al bosque tropical. De hecho, si se controlaran el crecimiento de la población y la penetración del mercado, casi todos los demás problemas terminarían por disiparse.

Pero es difícil resolver estos problemas, especialmente cuando muchas de las inversiones de los donantes (por ejemplo en salud y comercialización) están realmente reforzándolos. Además, se da un cierto intercambio compensatorio entre el éxito de corto plazo y el de largo plazo. Que resolvamos el problema de población ahora no nos ayuda ahora; los efectos se harán sentir mucho más tarde. Aunque revertir las influencias del mercado ahora podría tener algún impacto, de no resolverse del problema de población la prognosis en el largo plazo continuaría siendo negativa. De tal manera, una solución completa tendrá que ver con ambas causas primarias.

De manera alternativa es posible apuntar a los factores secundarios . Una de las tácticas consiste en limitar el financiamiento para represas, planes de reasentamiento o plantaciones forestales que destruyan el bosque natural. Con otro enfoque, podrían mejorarse las cocinas y equipos que funcionan con fuego de leña o buscar otras fuentes de energía. La exigencia de métodos de minería que limiten la alteración de la superficie y la contaminación aguas abajo respondería a

uno de los factores. Un mejoramiento de las tecnologías agrícolas que eleve la producción alimentaria por hectárea o redistribuya la tierra para reducir la presión que se ejerce sobre los bosques responde o otro de los factores. Tanto la dimensión de la oferta como la de la demanda pueden abordarse en este nivel. Sin embargo, en todos los casos se hará necesario fortalecer las capacidades de las instituciones de investigación, reguladoras, de producción y de capacitación. Además, deberá establecerse empíricamente la importancia relativa de cada factor secundario en el caso de países o zonas ecológicas determinados. Cuando se haya hecho esto podrán surgir de este ejercicio zonas prioritarias para la inversión.

Tanto las causas primarias como las secundarias tienen una dificultad en común. Las soluciones que se intenten en ambos niveles se encuentran rápidamente con complicaciones y muchas de esas complicaciones son consecuencia de factores institucionales.

Complicaciones Institucionales

Los factores institucionales complican los esfuerzos con que se hace frente a estas causas entres planos. En primer lugar está el plano internacional. Por ejemplo: la crisis de la deuda agrega otra dimensión a la penetración del mercado aumentando la presión para el uso del bosque como mina del divisas. De esta manera se envían a lo largo de los canales internacionales dos mensajes contradictorios. Uno dice: “¡adopten políticas de responsabilidad fiscal, apriétense los cinturones, liberen al sector privado y paguen la deuda (o por lo menos el servicio de la deuda)”!. Esto significa concentrarse en el ajuste estructural de corto plazo. El otro mensaje es “ ¡concéntrense en el desarrollo sostenible a largo plazo y no gasten las existencias de recursos naturales; no exploten los bosques!”.

Así, las agencias internacionales de desarrollo y conservación se encuentran frecuentemente indispuestas con las instituciones financieras internacionales. Es más difícil proteger las tierras vírgenes cuando caen las tasas de cambio y se requieren más exportaciones para devengar cantidades iguales de divisas o cuando se recortan las burocracias públicas debilitándose así las instituciones responsables de la protección y manejo del recurso forestal y de regular las actividades de los que están decididos a explotarlo. Agendas contradictorias de instituciones internacionales hacen que sea difícil abordar algunos de los factores que causan la deforestación.

En segundo lugar, en el plano comunitario o subnacional las instituciones sociales complican el cuadro. Una desigual tenencia de la tierra intensifica el reasentamiento y la tal de bosques por parte de quienes protegen a unos pocos empujando a los muchos hacia los márgenes. Sistemas políticos que han sido tomados por los ricos pueden ser fuerzas que impulsen a la destrucción de los bosques. A veces tienen éxito las alianzas entre políticos locales y agencias o comerciantes internacionales, con lo que las soluciones se hacen más remotas.

También se ha dado una tendencia general en las últimas dos décadas a pasar por encima de los gobiernos subnacionales y poner énfasis en el nivel nacional de administración pública, lo que ha dejado un vacío en el nivel subnacional en muchos de los países. La debilidad que actualmente muestra la capacidad empresarial en este nivel hace la administración de los recursos locales más difícil.

Además, puede ser que los sistemas locales de tenencia y propiedad de la tierra no ofrezcan incentivos a quienes quieren salvaguardar los recursos naturales. A menudo se consideran recursos de propiedad común (RRPC) las dehesas, los bosques y el agua y a menudo se producen presiones que hacen que los individuos utilicen los RRPC para su propio beneficio diezmando con ello la base de recursos en el largo plazo.

Durante la década de los 80 este asunto de los recursos comunes se hizo muy notorio y fue largamente estudiado. Se han hecho muchos esfuerzos por identificar sistemas tradicionales que sean eficaces para el manejo de los RRPC y para entender cómo desarrollar sistemas que satisfagan las necesidades del presente. Aunque aún no se ha logrado un veredicto acerca de cómo lograrlo, se están aprendiendo algunas lecciones.

Algunas sociedades tradicionales desarrollaron normas eficaces para controlar la conducta y regular el desperdicio de recursos y en los casos en que esas sociedades y reglas continúen existiendo y funcionando, resulta aconsejable respaldar el mantenimiento de sus sistemas de manejo de los recursos.

La tenencia de árboles o la garantía de acceso a los recursos forestales y de su uso por medio de sistemas de manejo tradicionales a nivel de base pueden ayudar a generar incentivos para la silvicultura sostenible y la extracción no destructiva de los recursos forestales.

Tanto el crecimiento de la población como la penetración del mercado pueden ejercer presiones destructivas sobre la regulación y sistemas tradicionales de manejo de recursos haciéndolos inadecuados para hacer frente a las nuevas circunstancias.

Ni la propiedad privada ni la reglamentación pública, los dos principales elementos de respuesta al deterioro de los recursos comunes, ofrecen soluciones claras al problema.

Muchas de las situaciones que se describen como problemas de propiedad común no lo eran; más bien eran lo que quedaba tras haber desaparecido los sistemas de propiedad común o eran otros regímenes.

ORGANIZACIÓN DE LA FORESTERÍA PÚBLICA EN LOS TRÓPICOS

Resulta sorprendente que se haya hecho tan poco por diagramar un plano de organización del manejo de la forestería del sector público en los trópicos. Aun cuando se hayan heroicos intentos por recolectar y sintetizar datos sobre la base de recursos naturales, como en el caso de la serie World resources 1986-91, las instituciones hablan sólo de listas de organizaciones internacionales o sobre la identificación de los países que han firmado un convenio. Pero el listado de convenios y tratados de los que son signatarios los países dista mucho de lo que sería un diagrama de los factores institucionales que gobiernan las políticas y la conducta locales. Los compromisos adquiridos en virtud de convenios pueden ser más retóricos que sustantivos cuando son escasos los recursos y está dividida la voluntad política nacional; la ejecución de las disposiciones del convenio hace necesaria una adecuada capacidad administrativa. Además la firma en un convenio viene a ser con más frecuencia un efecto al final del recorrido que una influencia sobre una situación al principio.

Las configuraciones institucionales formales no siempre reflejan exactamente la verdadera distribución de fuerza o de poder de decisión que domina en un país u organización, puesto que una combinación de elementos históricos, estructurales y conductuales pueden hacer que una organización similar funcione de manera distinta en circunstancias diferentes. La dimensión formal y la informal se examina a continuación.

Organizaciones de Manejo Forestal

La organización formal de autoridad para determinar prioridades en el manejo forestal es tanto un resultado como una causa. Constituye una astucia en las luchas por el poder político determinar quién ha de controlar el recurso y los diversos beneficios que producirá.

De tal manera, para poder formarse una idea de las presiones informales a las que se enfrenta una agencia, es necesario conocer la historia que corresponde a su gestación. Al mismo tiempo, la decisión de recurrir a una organización en vez de otra es una causa; en parte determina quién tendrá acceso a la base de recursos y, por lo tanto, cómo se usará en el futuro. Además, directamente crea barreras y oportunidades con las que se encontrarán los administradores de programas. De tal manera, los esfuerzos que se hagan para detener la desenfrenada deforestación deberían basarse en un entendimiento de los problemas y potenciales que pueden relacionarse con el uso de organizaciones diferentes.

La responsabilidad del sector público en el manejo y la protección forestales generalmente se encomienda a uno de los cuatro tipos de agencias nacionales que existen en los países del Tercer Mundo, a saber: el organismo paraestatal, un departamento en algún ministerio más grande, un ministerio separado de forestería o recursos naturales o un ministerio de recursos naturales y turismo. Cada una de estas configuraciones hace una declaración acerca de la percepción sobre los bosques que tienen los líderes nacionales y acerca de cómo se controlará el acceso a los recursos forestales.

Una forma de organizar de manera responsable al sector público en torno a la forestería es establecer un organismo paraestatal fuera de la maquinaria normal del gobierno y darle mano libre para sus operaciones. Esto se ha hecho en muchos países. Aunque no es universalmente cierto, a menudo la decisión de hacer esto refleja la distribución de fuerzas en el país. Cuando una pequeña minoría (militar, racial o tribal) ostenta una cantidad inusitada de poder, con frecuencia se prefiere el organismo paraestatal como forma de aislar el control de los recursos naturales de las presiones populares y de dejar que un pequeño grupo se haga silenciosamente con la extracción de la riqueza. De tal manera, esta astucia refleja la distribución de poder y también determina en parte las dificultades y oportunidades que van a presentarse a quienes manejan el recurso.

En muchos países de África e Iberoamérica se da esta patrón de preferencia organizativa y uso del recurso. Aunque no puede sostenerse que esto constituye una relación a prueba de fuego entre un mecanismo organizativo y el manejo forestal, queda corroborado tanto por mi propia experiencia como por conversaciones con muchos observadores del desarrollo. Parece estarse conformado un patrón general.

Otro enfoque común de la forestería es relegada como departamento en un ministerio de agricultura o minas. En una tal situación, la producción agrícola o la extracción minera reciben la atención prioritaria y la forestería queda ahí frecuentemente como ciudadana de segunda categoría en la batalla por los recursos financieros. La versión agrícola de esta configuración puede, no obstante, promover la integración de los intereses forestales y los cultivos arbóreos en la agenda agrícola.

El uso múltiple de los productos maderables, una mayor distribución de la cubierta forestal, el acceso a las instalaciones y servicios de extensión y otros diversos factores distinguen este enfoque del organismo paraestatal (en el caso de la agricultura). Un enfoque totalmente explotador caracteriza el otro caso

Pero, de nuevo, no se justifica una visión estática. En muchos países se ha venido cambiando el papel de supervisión de la forestería del ministerio de agricultura a un ministerio aparte con interés en ello, a menudo con bosques y pesquerías y otra vez de vuelta a agricultura. Debe entenderse y situarse esta historia dentro del contexto del ascenso y descenso de los ministros del gabinete, el crecimiento de la población, las fuentes principales de divisas, la distribución política al régimen dominante y otros factores históricamente significativos en un país determinado.

La tercera opción principal para la ubicación de la responsabilidad forestal es un ministerio aparte que a menudo se llama de “Recursos Naturales” o de “Forestería y Recursos Naturales”. En algunas situaciones esto comprende los minerales y la minería y esto puede tener efectos perjudiciales para la prioridad que se dé a la forestería.

En la mayoría de los casos, no obstante, esta separación fortalece el énfasis que se hace en la forestería.

Sin embargo, es raro que estos ministerios puedan enfrentarse a la agricultura en la competencia por el financiamiento, las instalaciones y el personal. El dominio de los profesionales en forestería en el ministerio tiene, efectivamente, un efecto positivo en la moral del grupo. Por lo menos los administradores del bosque no son ciudadanos de segunda clase en su propia organización. Sus propias normas profesionales ocupan una posición más importante en la mitología organizativa.

Esto puede conducir también a un conflicto con otras organizaciones. Por ejemplo: la protección que se haga de bosques de maderas duras para evitar su reducción puede hacer necesaria una confrontación con industrias de extracción generadoras de divisas (tales como la minería) o con actividades agrícolas que emplean grandes cantidades de energía basada en la madera (tal como la producción de tabaco). O puede llevar a los administradores forestales a un enfrentamiento con las élites nacionales que se han propuesto transformar la riqueza natural local en depósitos financieros extranjeros.

Esta forma de organización permita que las perspectivas de la conservación logren una condición igual a la de las perspectivas de la producción. Pero unos escasos vínculos con las organizaciones de los pueblos y un sistema de extensión subdesarrollado a menudo caracterizan este modelo. (En un determinado país un administrador forestal local llamó al sistema de extensión forestal un “árbol sin raíces”.)

La cuarta ubicación principal para la unidad del sector público encargada de la administración forestal es un ministerio de “Recursos Naturales y Turismo”. Esto tiende a asociar los árboles con la riqueza de manera muy distinta a la de las demás opciones.

Cuando los países cuentan con una fauna exclusiva, especial o abundante que atrae la atención de la generalidad, es frecuente que cuenten con una industria turística basada en ese recurso. El turismo genera divisas por medio de la preservación y no de la extracción del recurso (aunque el tráfico del marfil y el comercio de especies en peligro de extinción representan una conducta, ilícita y extractiva en el corto plazo). De esta manera se produce por lo menos alguna presión en favor de la forestación, la conservación de las especies y el tratamiento de especies indígenas de flora y fauna como recursos nacionales.

Esto introduce un valor económico para los bosques y tierras vírgenes como hábitat para las especies, enfoque que es menos común entre las otras opciones organizativas. Resulta más respetable el aprecio por las especies arbóreas indígenas y una perspectiva ecológica en un tal entorno que en algunos de los otros descritos anteriormente.

El negocio turístico puede también ser una trampa. Tiende a depender de las importaciones y a requerir de una fuerte economía mundial que garantice la afluencia de visitantes internacionales y usualmente consiste en un enclave industrial que beneficia sobre todo a unos pocos empresarios urbanos. De no existir mecanismos institucionales que compartan los ingresos con los pobladores de las zonas adyacentes a las reservas de vida silvestre o inversiones para el desarrollo que limiten la necesidad de invadir territorios, la vinculación con el turismo puede ser riesgosa. Pueden minimizarse otras preocupaciones como las referentes a la erosión del suelo, la retención de humedad y la protección de los bosques en las zonas que no están a la vista de los turistas.

De la misma manera deben entenderse los procedimientos y conductas en todo el sistema para evitar problemas de rendimiento. El diseño interno de las organizaciones de manejo forestal es sólo una parte del rompecabezas institucional. También se requiere de un equilibrio entre la agenda institucional, los recursos y las vinculaciones.

El equilibrio de las Fuerzas Institucionales

La operación de las organizaciones formales de manejo forestal arriba mencionadas podrá variar con dos conjuntos de factores. Uno es el conjunto general de instituciones públicas en relación con la organización forestal. El otro conjunto comprende patrones culturales y la distribución informal de poder e incentivos dentro de la nación.

La Dinámica Interdepartamental

El equilibrio entre recursos y agenda entre los ministerios dará forma a la operación de una organización de manejo forestal. Por ejemplo: en Tailandia, en donde los bosques están tan deforestados que la extracción maderera es actualmente ilegal, el Ministerio de Bosques tiene la responsabilidad de proteger los bosques y los parques nacionales. Sin embargo, tiene un conflicto con un ministerio que parecería ser un aliado natural: el Ministerio de Turismo.

En vez de promover el ecoturismo, el Ministerio de Turismo considera que su misión es estimular la construcción de caminos y lagos artificiales para atraer al comercio turístico asiático y captar divisas. Puede que esto refleje exactamente la actual demanda de oportunidades de esparcimiento que presentan las clases pudientes del Asia, pero conduce al enfrentamiento directo entre la agenda de un ministerio y la de otro. Un relativo poder presupuestario y el acceso a actores condescendientes y poderoso como el rey serán determinantes de importancia en cuanto a cuál será la perspectiva dominante.

En otros países la dimensión interdepartamental toma una forma similar pero no idéntica. Los presupuestos relativos revelan mucho en cuanto a las verdaderas prioridades. Cuando una entidad de forestería dedica la mayor parte de su presupuesto a una división de producción y esa división de una entidad cuenta con un presupuesto que sobrepasa con creces el presupuesto total de una entidad se hace mucho más difícil. Esta es la situación que prevalece en muchos países tropicales y en algunos países importantes del Hemisferio Norte.

También puede complicarse el cuadro cuando se traslapan las jurisdicciones de los distintos ministerios que tienen a su cargo la protección y uso del bosque. En algunos países los manglares y otros bosques litorales están bajo el control de una autoridad distinta a la que responde por los bosques de altura. Puede ser también que contradicciones entre los gobiernos y departamentos

locales de agricultura, forestería o obras públicas demoren la identificación de la autoridad que debe poner freno a prácticas cuestionables hasta que se hace demasiado tarde y el bosque pasa a ser un recuerdo del pasado.

Una división confusa de la responsabilidad y la autoridad favorece los intereses de los explotadores en casos en los que el liderazgo más fuerte se encuentra en las organizaciones que ven con buenos ojos la extracción maderera. Cuando el líder más fuerte dirige una organización orientada a la protección y el uso sostenible, podría prevalecer temporalmente la agenda de la protección como resultado de tal confusión de jurisdicciones. La acción protectora podría tomarse antes de que se dirimieran las legalidades del asunto, pero normalmente no ocurre así. En general, la clara determinación de responsabilidad contribuirá al rescate de los bosques. Sin embargo, cada caso debe valorarse con base en las circunstancias locales.

Otras prácticas vigentes para todo el sistema, tales como los procedimientos de reembolso por gastos de servidores públicos o sistemas de pagos mensuales para todos los ministerios pueden dificultar grandemente las actividades de los departamentos forestales pero no los organismos forestales. Algunos factores de importancia provienen en ciertas ocasiones del extranjero. Por ejemplo: Tailandia ha prohibido la extracción maderera pero no el transporte de trozas. De tal manera, los trozos de Laos y Burma se abren paso a través de Tailandia; la deforestación se ha exportado.

Las relaciones formales entre las organizaciones públicas y las privadas no son los únicos factores que complican las cosas. A menudo convenios políticos informales y prácticas sociales son los elementos que cambian la naturaleza de la dinámica organizativa.

La Dinámica Informal

La asignación formal de poder y autoridad no siempre refleja las prácticas reales de la toma de decisiones. Por ejemplo: si el conglomerado militar actúa como poder detrás del trono y tiene el poder del veto en relación con las actividades del desarrollo, debería entonces instruirse a los militares y granjearse su cooperación para que ayudaran a salvar los bosques. Hacer caso omiso del establecimiento militar podría neutralizar los esfuerzos hechos tanto en el caso de iniciativas deficientemente movilizadas y políticas contradictorias como la construcción de vías de seguridad a través de tierras vírgenes y bosques protegidos.

Los sistemas informales de conducta pueden también ser importantes. Unos bien intencionados esfuerzos en materia de reglamentación podrían generar sólo oportunidades no intencionadas para cargarle sobornos a los administrados o puede también ser que la misión formal encomendada a una organización esté en conflicto con su verdadero estilo operativo. Es más probable que tengan éxito los intentos por asumir control de la dinámica de la deforestación si se toman estos factores en cuenta.

La cultura de una organización podría estar en conflicto con su misión formal. La concepción del empleo público como oportunidad para alimentarse con los recursos públicos es una versión de ello que se da en todo el mundo. Los factores estructurales pueden reforzar el comportamiento no profesional. Por ejemplo: la necesidad de pasarse de un carril técnico al carril de la carrera administrativa una vez que se ha llegado a cierto nivel puede diluir las aptitudes limitadas de una organización. Se está experimentando en Asia con vías abiertas para la promoción técnica, a lo que se ha dado el nombre de “organización funcional”.

La Oficina de Desarrollo Forestal (BFD) de las Filipinas muestra la importancia de los factores informales. Aunque su misión formal era proteger los bosques y regular la actividad maderera, su operación informal era la de asesora en materia de comisiones y protectora de los intereses madereros. Bajo el régimen de Marcos su persona vivía cómodamente sustentado por los sobornos que recibía de los madereros ilegales. En sus intentos por limpiar el negocio la actual administración ha reconocido la necesidad de dismantelar la camarilla de la BFD. Los veteranos se han jubilado, algunos de los mandos medios han sido despedidos y en su mayoría los que permanecen en el servicio civil han sido trasladados a otras organizaciones. Además, un nuevo departamento se ha convertido en sede de las anteriores funciones de la BFD. Es así que la reorganización formal y la dispersión informal de personal se estiman como ingredientes necesarios en la reorientación de una entidad burocrática.

Este planteamiento sugiere que el papel de los factores institucionales en la deforestación tropical es complicado y a veces contraintuitivo. Sin embargo, es real y de gran importancia. Un observador de las iniciativas forestales del Tercer Mundo manifestó que “crítica tras crítica dentro de los países y de los organismos donantes bilaterales y multilaterales así como entre ellos apuntan a los fracasos institucionales como grandes obstáculos al éxito...Tan serios son los asuntos del desarrollo institucional que si los donantes y los gobiernos de los países no están dispuestos a enfrentarlos de manera realista, se verán enfrentados al difícil dilema de posponer los programas hasta que lo hagan” (Buckman 1987 ,121). Es claro que cualquier estrategia que empleen los donantes para retardar la deforestación debe contar con un componente esencial que ponga el énfasis en el fortalecimiento, la reforma o la innovación institucional. Para que funcione, la estrategia debe tener en cuenta las dimensiones formales e informales de la conducta organizativa. Pero podría tener que darse algo del fortalecimiento, la reforma o la innovación dentro del ámbito de los donantes mismos.

La Dinámica de los Donantes

La presión del público internacional y de los donantes comienza a tener sus efectos. Indonesia, por ejemplo, es muy sensible a la imagen que, según se percibe, tiene el mundo de ella como país que desperdicia sus recursos. Sin embargo, el mantenimiento de bajos precios del petróleo hace que se intensifique la búsqueda de divisas; las oportunidades de ganancia y la reducción de los bosques siguen tan campantes.

Ciertos programas bien intencionados de los donantes pueden hasta acelerar el proceso de la destrucción de los bosques. Por ejemplo : la instalación de plantaciones en tierras degradadas ofrece un incentivo para que se haga la extracción en el momento, se declare la tierra degradada y se obtenga financiamiento par desarrollar una explotación de especies exóticas. De tal manera , la inversión en rehabilitación puede estimular la destrucción inmediata.

Frecuentemente el mensaje de los donantes es aun más heterogéneo. En algunos países tanto los programas bilaterales como los multilaterales están poniendo más énfasis en la forestería . Pero esto no constituye una nueva inyección de recursos; es simplemente un reordenamiento de prioridades dentro de un ámbito programático previamente determinado. (Una excepción es el fondo japonés que se está estableciendo en la actualidad, pero algunos observadores lo ven como poco más que “el dinero de la culpa” para compensar por el papel del sector privado japonés en la deforestación tropical.)

Algunas veces este nuevo énfasis que ponen los donantes es sólo cosmético en formas simbólicas. El cambio de nombre de un proyecto para que contenga los términos forestería o recursos naturales no refleja necesariamente un reordenamiento de prioridades y recursos.

De la misma manera, hacerse de la vista gorda respecto a necesidades como los acueductos municipales o la vivienda urbana puede significar el desaprovechamiento de una oportunidad de reducir en alguna medida la presión que se ejerce sobre los terrenos forestales, aunque estos proyectos ni siquiera mencionan los bosques. Las conexiones sustantivas entre programas, no títulos de préstamos o donaciones, son la clave para reducir el ritmo de deforestación en el trópico. Se necesita una estrategia coherente e integral. Hasta el Plan de Acción de Forestería Tropical ha sido criticado por poner demasiado énfasis en la forestería y minimizar otras de las dimensiones.

Es claro que hay muchos actores y muchos grados de participación en los ámbitos en los que se necesitan mejoras. No existe el arma secreta institucional que sirva para resolver el problema de la deforestación tropical ni hay un ogro que sea el único culpables del problema. No es probable que mejore el rendimiento en cuanto a manejo de los recursos naturales mientras las instituciones no hagan una mejor diagramación de elementos y se ponga más énfasis en el cambio institucional. Se necesitan tanto los estudios institucionales como la asistencia técnica orientada hacia las instituciones para fortalecer toda la gama de instituciones que participan en el sostenimiento o protección del recurso forestal tropical del planeta.

Fortalecimiento de las Instituciones para Salvar los Bosques Tropicales.

La valoración precedente sugiere dos cosas; en primer lugar, que deben abordarse tanto las causas directas como las indirectas de la deforestación para lograr una solución de largo plazo. En segundo lugar, que para lograr una solución de largo plazo. En segundo lugar, para que las soluciones funcionen va a requerirse de un fortalecimiento o de una reorientación selectivos de las configuraciones y operaciones institucionales existentes o quizás la invención de nuevas instituciones. Se verán afectados los tres planos: el internacional, el nacional y el local.

Hacer frente a este complejo problema implicará aventurarse por dos vías distintas de solución simultáneamente. El primer camino es el de limitar la demanda que existe por el consumo de la madera y la tala de bosques. Esto significa poner énfasis en el desarrollo tecnológico, difusión y la conciencia pública en el largo plazo. El segundo camino lleva a la protección de la oferta. Unos usos sostenibles del recurso forestal en el corto y el mediano plazo y la protección directa del bosque de la depredación humana caracterizan esta vía. Estas trayectorias contienen aspectos institucionales que se examinan a continuación.

Limitación de la Demanda

Un elemento básico de la demanda es el crecimiento de la población en los países consumidores. En definitiva es algo que se debe verificarse. Sin embargo, en el corto plazo existen tres campos clave que deben examinarse. Unos es el del desarrollo y difusión de las tecnologías substitutivas y energéticamente económicas para limitar la demanda de leña para el fuego y materiales de construcción. Otro es el de la educación ambiental par formar los valores que puedan conducir mejor hacia unos usos menos voraces de los recursos forestales. El tercero es el de la eliminación directa del comercio de los productos forestales.

Desarrollo y Difusión de la Tecnología

Se necesitan tecnologías para aumentar la eficiencia del uso de la madera, ofrecer sustitutos de los productos de la madera, mejorar los métodos de cosecha para reducir la destrucción de bosques durante la extracción de la madera, promover la agroforestería, permitir la producción de especies indígenas y administrar los conglomerados humanos. Por supuesto que la lista podría seguir y seguir. Pero el punto es que se necesitan instituciones que hagan las investigaciones, desarrollen prototipos de equipo y prácticas, prueben estos equipos y prácticas y los difundan entre los usuarios. En su mayor parte, las instituciones que actualmente existen en el Tercer Mundo tienen unas capacidades limitadas para hacerlo.

Una parte de lo que podría ser una agenda para el fortalecimiento institucional sería el énfasis que podría ponerse en las organizaciones de desarrollo tecnológico. Se necesita un mejor personal, mejores equipos, suministros e instalaciones, pero también puede ser necesario reorientar los esfuerzos y los campos de concentración. Conocer y respetar los puntos de vista de los poblados puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso. El desarrollo tecnológico podría hacerse bien en un ámbito del sector público, pero podría ser mejor dejar la manufactura y la comercialización al sector privado. No obstante, el desarrollo necesitaría de vínculos con productores y comercializadores para entender sus dificultades y hacer posible el ajuste de sus diseños técnicos.

Esto sugiere que se necesitan no sólo unas pocas organizaciones sino más bien redes institucionales de tecnología para el desarrollo .

Para que pueda funcionar, el desarrollo y la diseminación de la tecnología requieren de múltiples actores y organizaciones. También podrían necesitarse subsidios al trabajo de investigación y desarrollo, así como políticas para estimular el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías .

Educación y Valores

Se estima que la educación para la conservación es parte integral de cualquier programa de conservación. Aprecio y respeto por la naturaleza se proyectan como condiciones sine qua non para efectos de generar apoyo del público para los programas de conservación y para inspirar en una determinada población una ética conductual apropiada. Esto es sin duda correcto en la perspectiva del largo plazo

Pero no seamos ingenuos. A menos que los individuos, las comunidades y las organizaciones cuenten con opciones ventajosas como alternativas a las prácticas con las que destruyen los bosques, la destrucción continuará porque su supervivencia depende de ello. La gente no destruye los recursos naturales sólo porque quiere hacer esto, sino más bien porque se ven en una situación en la que tiene que hacerlo. A falta de oportunidades para ganarse la vida en formas no perjudiciales o reconstructivas, la gente continuará ocasionando daños a los bosques aunque esté consciente de los peligros que esto implica. Las campañas de instrucción masiva y la retórica tendrán un pequeño efecto a menos que se ganen oportunidades y recompensas por otros tipos de conducta.

Sin embargo, para aquellos cuyas ganancias no dependen directamente de la explotación de los bosques, la educación y la instrucción pueden ser un punto de ataque contra la inercia de la burocracia. Sesiones de información con decisores políticos pueden ayudar a convencerles de la necesidad de nuevas políticas y programas. También podrían estar en condiciones de ayudar a reestructurar el sistema nacional de reconocimientos para estimular una acción positiva. Conocer los conceptos de contabilidad de los recursos naturales, las pruebas visibles del deterioro de las cuencas hidrográficas, el encuentro directo con los efectos de deslizamientos en laderas

deforestadas y la presión de los donantes son factores que pueden influir en los que formulan las políticas.

Uno de los elementos de la educación y los valores es la planificación familiar. No sólo deben hacerse ingentes esfuerzos por limitar el crecimiento de la población, sino que deberían adaptarse las lecciones aprendidas en los últimos veinte años en la comercialización y difusión sociales de las prácticas y tecnologías de planificación familiar, para la protección de los bosques tropicales. Programas aiosos de planificación familiar, tales como el de Indonesia, pueden constituir una mina de oro en términos de información estratégica y táctica.

Reducción del Mercado

Otra forma de reducir la demanda que implica la destrucción del bosque es la reducción de las fuerzas del mercado. Experiencias recientes en el comercio del marfil constituyen un ejemplo inspirador de lo que ha sido un esfuerzo en esta dirección, aunque la experiencia de la limitación de la caza de ballenas nos presenta un ejemplo desalentador. La ayuda a organizaciones no gubernamentales (ONG), el apoyo a políticas que impiden el acceso al mercado y la fiscalización del comercio internacional de productos forestales pueden ser elementos de una reducción del mercado.

Otro aspecto de la reducción del mercado podría ser la iniciativa de convencer a las instituciones financieras internacionales de que deben retener los créditos o los seguros para negocios que amenacen los bosques. Debería explorarse todo lo que pudiera directa o indirectamente aumentar los costos de una conducta destructiva.

Protección de las Existencias

Se necesitarán dos impulsos básicos para proteger la decreciente existencia de cubierta forestal del trópico. El primero hace énfasis en el uso sostenible. El segundo, en la protección directa y no utilización de los productos forestales.

Forestería Social y Uso Sostenible

Cada vez hay más pruebas, desde el Amazonas hasta Australia, de que a la larga los bosques tropicales producen altos rendimientos cuando se explotan por sus productos no maderables en vez de por su madera. De la misma manera, la extracción selectiva y cuidadosa de maderas del bosque que conserve la integridad del sistema forestal puede ofrecer mayores beneficios en el largo plazo que la plantación monocultural que destruye el ecosistema. Pero esto es en el largo plazo que la plantación monocultural que destruye el ecosistema. Pero esto es en el largo plazo y el problema es que la explotación maderera produce ganancias rápidas.

Una clave para resolver este problema es poner el control del recurso forestal en manos de aquellos cuyos intereses dependen del mantenimiento de un sistema de producción sostenible y fuera de las manos de quienes tienen interés en la explotación inmediata del recurso. No es una tarea fácil. Requerirá de unos fuertes cambios políticos, de organizaciones capaces de poner en ejecución las políticas y protegerlas de las presiones políticas y económicas del mercado y del desarrollo de instituciones de base para el manejo del recurso forestal.

Un enfoque que gana popularidad entre los donantes internacionales es la constitución de organizaciones de base que manejan empresas forestales sostenibles, siembran árboles para satisfacer necesidades de leña del hogar y de construcción, hagan investigaciones en especies

exóticas e indígenas y examinen los requisitos para un manejo forestal sostenible. Cuando se colocan estos elementos bajo la cobertura de un único programa, usualmente se denomina al resultado forestería social. Programas de esta naturaleza se ven enfrentados cada vez más a problemas de funcionamiento de tipo organizativo.

Forestería social no quiere decir simplemente cultivo de árboles por parte de técnicos forestales. Más bien al contrario: lo social viene antes de lo forestal. En otras palabras: los efectos que se dan en los árboles y otros recursos naturales se logran sólo mediante las acciones de personas que no son administradores forestales. La conservación de zonas boscosas, el cosechamiento sostenible de productos forestales, la siembra y cultivo de arboledas y el mejoramiento en la eficiencia de las actividades que implican un consumo de madera resultan de acciones que realizan personas ajenas a las agencias forestales; pobladores, empresarios, decisores políticos, líderes locales, funcionarios judiciales e investigadores están entre los principales actores. Desde luego, un programa de forestería social logra sus objetivos trabajando con distintos individuos, grupos sociales y organizaciones sociales y a través de ellos, más que controlando el trabajo de los administradores forestales.

Al mismo tiempo, la capacitación de administradores forestales hace énfasis en aptitudes técnicas y métodos de administración de plantaciones, no en la extensión, la negociación o el liderazgo. Además, sólo en raras ocasiones se estructuran los departamentos forestales de manera que hagan énfasis en las operaciones que los vinculan con las organizaciones externas. Pero en el caso de la forestería social esta es la clave.

La parte social de la forestería social implica trabajar estrechamente con los pobladores y con las otras organizaciones. Los conocimientos, actitudes y prácticas de la población rural pueden ser de primordial importancia para lograr el éxito. Por ejemplo: en un país determinado los agricultores se resistieron a la siembra de melina cuando vieron que el sitio se convertiría en un “bosque muerto” sin pájaros u otras especies silvestres. En otro país las perspectivas de la producción arbórea tenían implicaciones de género, ocurriendo que las mujeres visualizaban a los árboles por su potencial como leña, mientras que los hombres les consideraban como futuros postes para vivienda y cercas.

El fortalecimiento institucional en el campo de la forestería social hará necesario el desarrollo de nuevas capacidades y recursos para la investigación; comprenderá actividades analíticas y legislativas referentes a sistemas de tenencia de la tierra y de los árboles, respaldará el desarrollo organizativo de las bases; abarcará la reorientación de las políticas de precios y la infraestructura y políticas del mercado; implicará el desarrollo de sistemas de incentivos que promuevan una cultura organizativa orientada al rendimiento y no una cultura extractiva entre las instituciones clave; requerirá de la capacitación de administradores forestales y personal de las zonas protegidas en nuevas aptitudes y enfoques y comprenderá la reorganización de las agencias ejecutoras y la provisión de asistencia técnica para ayudarles a apalancar los recursos de otras organizaciones.

También será parte de esto la creación de vínculos entre institutos de capacitación, comunidades locales y decisores políticos .

Se han producido innovaciones recientes en los métodos para la creación de estos vínculos . Por ejemplo: en muchos países han tenido éxito los enfoques de taller para la planificación de la acción utilizando análisis de quienes tienen intereses y ejercicios de coordinación/negociación con grupos de trabajo reales. Tales métodos serán de carácter integral en las actividades que se centran en al forestería social y el manejo del rendimiento sostenible de los recursos forestales.

Zonas Protegidas y de Amortiguamiento

Aunque se están logrando progresos en el campo de las ciencias de la recuperación, el costo de proteger un bosque que ya existe es mucho menor que el de reconstruir un bosque destruido. De tal manera, es probable que en el futuro inmediato los enfoques conducentes al mantenimiento de ecosistemas forestales seleccionados ya existentes sean mucho más eficientes en términos de costo que los que emplean tácticas reconstructivas.

La inmediatez y la magnitud de la amenaza contra los bosques tropicales imponen que uno de los componentes de un plan para minimizar esa amenaza sea la protección directa: el establecimiento de parques y reservas que restrinjan y hasta prohíban del todo en algunas ocasiones las actividades extractivas. Esto tiene también dimensiones institucionales.

Algunos de los requerimientos en materia de desarrollo de capacitación son directos y obvios; entre otros: la capacitación para la acción, más personal y el suministro de equipos y materiales a las organizaciones responsables del manejo de las zonas protegidas. De la misma manera, resulta igualmente claro el fortalecimiento de las funciones de capacitación y extensión que tienen los institutos que capacitan a los administradores forestales, guardaparques y administradores de recursos naturales.

Cuando se negocian cambios de la deuda por naturaleza también será importante el diseño y desarrollo de las organizaciones que supervisan y emplean las reservas; instituciones que resultan ser “árboles sin raíces” pueden convertir las soluciones de corto plazo en desastres de largo plazo. Ver por el cumplimiento con los términos del intercambio de la deuda hace necesaria la existencia de instituciones fuertes capaces de procurarse aliados y respaldo de los múltiples segmentos y estratos de la sociedad y de mantener esa alianza en el largo plazo.

Cuando se da una ONG el monopolio de la administración de una zona protegida debe garantizarse la equivalencia entre la magnitud de la tarea administrativa y la magnitud de la organización local.

La ONG también necesitará una fuente de financiamiento segura para el futuro y aliados con un poder agregado que exceda el de unas posibles coaliciones de organizaciones depredadoras. De otra manera sólo se habrá retardado pero no desviado la derrota.

No obstante, otros esfuerzos que se hacen por desarrollar capacidades están dirigidos a organizaciones sin una función administrativa directa y son menos obvios. Por ejemplo: puede ser que se necesite el fortalecimiento de los sistemas judiciales y las instalaciones penitenciarias, junto con nuevas leyes que reflejen el aprecio recién adquirido por la preservación de las especies y los hábitat. De manera similar, puede ser menos obvia pero igualmente importante la capacidad de análisis político para estudiar cosas como la influencia demográfica en la creación de empleos en territorio urbanos lejos de las zonas protegidas, el efecto de la construcción de caminos en provincias adyacentes, las preferencias en materia de tributación territorial para la urbanización de nuevos terrenos y el efecto de las políticas de precios en el turismo. Y las organizaciones con poder pueden encontrarse fuera de la constelación normal de las instituciones de desarrollo y conservación. En algunos países el establecimiento militar es un actor de crucial importancia y la definición operativa de seguridad nacional puede excluir la conservación de los bosques.

Gran parte del énfasis institucional se pondrá en la administración de zonas amortiguadoras y de transición. Este campo es, por una parte, nuevo y carente de conocimientos y, por la otra, viejo y poseedor de todo un tesoro de conocimientos. La parte nueva implica caminar por un cable en las

alturas: garantizar unas oportunidades económicas en la zona que circunda la reserva para reducir la necesidad que tendría la gente de invadir la reserva para sobrevivir, mientras que al mismo tiempo se evite la creación de un polo de crecimiento o magnetismo que atraería a la gente a la zona. No se sabe actualmente cómo hacer esto. La parte vieja comprende mucha de la sabiduría aceptada sobre la administración del desarrollo rural.

Las lecciones que se han aprendido en la últimas dos décadas sobre la participación, la descentralización, la administración de ingresos locales, el desarrollo rural integrado y el control administrativo, organizaciones locales, tenencia de la tierra, consideraciones de género, empresas de pequeña escala, aprendizaje social y los procesos de la administración eficaz de las zonas de transición. No es necesario reinventar la rueda.

De hecho, puede encontrarse en lugares alejados de las zonas protegidas algo del conocimiento ya existente. El mejoramiento de la capacidad que tengan las zonas urbanas con una densidad cada vez mayor para evitar que la gente se desplace hasta las partes más remotas puede ser de gran importancia para protegerlas. La protección rural puede ser una función directa del éxito que se tenga en el desarrollo urbano. Esto puede ser especialmente cierto en aquellos casos en los que la transición de la zona urbana a la zona de amortiguamiento es rápida.

El comercio turístico como generador de ingresos está íntimamente relacionado con el manejo de las zonas protegidas. Del África Oriental hasta las Galápagos el ecoturismo ha ayudado a proteger los ecosistemas críticos y a otorgarles un valor económico; pero la mayor parte del turismo tiene sus flaquezas también. En primer lugar debe administrarse para que no destruya el valor de la zona. Un torrente de turistas puede ocasionar tanta erosión como un torrente de agua. En segundo lugar el turismo internacional es fluctuante y necesita de una fuerte economía mundial que genere el tráfico. En tercer lugar, el turismo es no sólo de divisas, sino también gran consumidor de divisas. Y en cuarto lugar, el turismo constituye un enclave industrial cuyos beneficios van a parar, en un alto porcentaje, a manos de la élite urbana. En algunos países se está experimentando compartiendo los ingresos con localidades en la periferia de la zona protegida (como en Zimbabwe), pero debe hacerse mucho más para mejorar los efectos negativos de la industria turística. El desarrollo del turismo local o regional es una solución parcial, pero normalmente resulta inadecuada y produce menos divisas.

La creación de incentivos para una conducta no destructiva y la movilización de un respaldo popular para el desarrollo sostenible son elementos clave para lograr el éxito en este sentido. Es también importante la reforma política en relación con estos impulsos y el fortalecimiento de la capacidad de análisis político es concomitante a estos tres campos de ataque. Los economistas de los recursos naturales y los biólogos de la conservación necesitan realmente tener acceso a los decisores políticos. Pero la capacidad de ejecución debe venir tras la reforma política. De otra manera, tanto los reinos de la retórica como los bosques continuarán desvaneciéndose.

CONCLUSIÓN: EL IMPERATIVO INSTITUCIONAL

Poner freno a la deforestación tropical es algo que impone tres iniciativas institucionales: la ubicación diagramática, el fortalecimiento y la inventiva. Se examinan éstas por lo que toca a la forestería sostenible en Norteamérica.

La Ubicación Diagramática Institucional

Se necesitan tres tipos de estudio institucional. Primero deben generarse datos comparativos para hacer posible la valoración de fortalezas y flaquezas institucionales comparativas entre sectores y países. Por ejemplo: el porcentaje del presupuesto público o la planilla pública que se dedica al mejoramiento y protección de los recursos naturales podría indicar la naturaleza del compromiso hecho para el mejoramiento ambiental, pero podrían necesitarse otros datos complementarios para interpretarlo en su plenitud.

Por ejemplo: el porcentaje del presupuesto de una agencia administradora del recurso que se asigna a costos de personal o a la planilla podría dar una idea acerca de la capacidad de absorción y de la capacidad para reaccionar de manera creativa ante los nuevos retos. En los Estados Unidos es típico que los gobiernos estatales gasten aproximadamente el 70% de sus presupuestos recurrentes en costos de personal. En el Tercer Mundo, por otra parte, la cifra correspondiente se acerca más al 95%. Esto tiene unas implicaciones muy claras.

Podrían también ser útiles algunas razones entre sectores. Por ejemplo: la razón de administradores forestales a agentes de extensión agrícola o maestros o soldados podría revelar prioridades relativas del pasado, desequilibrios con necesidades del futuro y posibles recursos humanos y organizativos que podrían alcanzarse en los esfuerzos por detener la deforestación.

Comparaciones de la apertura del flujo de información en distintos países sobre el uso de los recursos podrían también ser útiles. Debe representarse diagramáticamente la presencia o ausencia de políticas e incentivos clave y el poder relativo de importantes agencias gubernamentales y ONG mejor que como se ha hecho hasta ahora. Se necesitan sencillas descripciones e identificaciones antes de que puedan hacerse análisis más sofisticados.

El segundo tipo de estudio que debería emprenderse es el estudio de casos. Puede identificarse mejor la manera en la que ha evolucionado la configuración institucional y los mecanismos informales que afectan el rendimiento, por medio de estudios de casos realizados por especialistas institucionales con preparación en el campo de la administración de recursos naturales.

Aquí también debe tenerse cuidado. Un conjunto central de datos comunes que abarquen relaciones institucionales y conductas humanas clave debe también ser parte del estudio de casos. Aunque en gran parte aún no se ha codificado ya cuentan los especialistas institucionales con suficientes experiencias de campo para sugerir cuáles de esos centrales deberían agregarse al conjunto.

La utilidad de aplicación de este ejercicio debería también mantenerse en el primer plano. El aprovechamiento de posibles lecciones que emanaran de las réplicas en otros lugares y la agregación de casos para descubrir patrones de influencia complementarían la generación comparativa de datos y adelantarían la metodología de la asistencia técnica a las instituciones administradoras de los recursos naturales.

El tercer tipo de estudio institucional implica el examen de los sistemas tradicionales de administración de recursos utilizados por la población indígena en todo el planeta. La comprensión de las conexiones entre bases de recurso naturales, valores sociales, instituciones políticas y agricultura sostenible puede ser invaluable. El logro de una “fuente de genes culturales” puede revelar nuevas estrategias para la administración del rendimiento sostenible y de la forestería de uso múltiple.

Los impulsos diagramáticos clave deberían ser los siguientes:

- comparar la apertura de la información y relacionarla con el éxito de las ONG, el funcionamiento de las agencias de recursos naturales, la eficacia de la normativa y así sucesivamente y

- desarrollar una base de datos mundial comparativa de instituciones administradoras del recurso forestal, el porcentaje del presupuesto que se dedica a la planilla, traslapamientos jurisdiccionales con otras agencias, políticas nacionales, incentivos para el rendimiento ,unidades analíticas y así sucesivamente.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Algunos de los estudios de casos podrían realizarse como parte de las iniciativas de asistencia técnica o de las evaluaciones sectoriales de los donantes. Al combinarse con los esfuerzos de planificación de acciones estos estudios podrían ayudar directamente a las agencias administradoras de recursos naturales a funcionar de mejor manera.

Por ejemplo : un estudio administrativo del sector público podría centrarse en el subsector de la administración de los recursos naturales . De esencial importancia para un tal esfuerzo serían los obstáculos institucionales a las opciones de energía blanda y a la recuperación de ambientes degradados y un entendimiento de las dificultades, oportunidades y vinculaciones institucionales en los planos nacional, intermedio y comunal, podría ayudar a promover una asistencia mejor informada y efectiva en la administración de los recurso naturales.

La integración de especialistas institucionales en los equipos técnicos y el suministro de una mayor asistencia administrativa a los programas de manejo de recursos podrían también combinar un mejoramiento en el rendimiento con la generación de conocimientos. Existen técnicas para ayudar a los técnicos en recursos a hacer frente a los problemas institucionales que trascienden sus propias organizaciones y sectores. Debería aumentarse tal ayuda considerablemente, pero con esto no basta . Por mucho tiempo ya ha venido necesitándose un esfuerzo coherente y concertado para desarrollar una base de datos sobre convertirse en el sector piloto para el desarrollo de una tal base de datos.

Los impulsos clave en cuanto a asistencia operativa deberían ser los siguientes :

- cambiar la fuerza relativa de recursos de las agencias de capacitación, protección y vigilancia en materia de recursos naturales en relación con los de las agencias explotadoras; fortalecer los incentivos orientados al rendimiento en las agencias de protección; asistir con la reorganización del equilibrio de las agencias administradoras de recursos del sector público y aclarar lo referente a la jurisdicción de esas agencias ;

- generar oportunidades par los pobladores de manera que puedan ganarse la vida en formas no destructivas;

- revisar los sistemas y convenio de tenencia de la tierra y sus efectos en la deforestación y promover un uso de la tierra que permita la conservación del bosque y la distribución de la tierra;

- desarrollar unidades de análisis de políticas sobre recursos naturales en los ministerios de finanzas; y

- desarrollar las capacidades de las agencias de protección, organizaciones gubernamentales y comunales subnacionales y ONG para manejar sus recursos y ejercer una influencia en otros actores.

Inventiva Institucional

El planteamiento que antecede hace énfasis en la importancia y naturaleza de los elementos institucionales en el uso y abuso de los bosques tropicales. Un tema constante ha sido el de la necesidad de comprender de manera más completa los papeles que han desempeñado las instituciones a la fecha y de incorporar este conocimiento en cualesquier estrategias que se desarrollen para combatir la deforestación. De hecho se argumenta que las instituciones deben desempeñar sus papeles clave en estas estrategias.

Pero no acortemos nuestra visión considerando que los arreglos institucionales del pasado constituyen toda la gama de opciones que hay para el futuro. Necesitamos no sólo hacer mejor lo que se ha hecho, sino también hacer nuevas cosas. Y necesitamos nuevos arreglos institucionales para hacer nuevas cosas.

Gran número de invenciones institucionales ha afectado la historia de la humanidad; entre otras: la nación-estado, la burocracia, la empresa privada, el partido político, la elección de líderes, la universidad de investigaciones, el banco, el sistema de extensión agrícola y la sociedad cooperativa. Surgieron en respuesta a la necesidad de nuevas formas de ordenamiento de las relaciones humanas para lograr objetivos o ejecutar tareas concretas. En cierto momento constituyeron innovaciones. Una vez que se convirtieron en aspectos familiares del panorama social, se hizo difícil imaginar el mundo sin ellas o encontrarlas alternativas.

En tiempos de crisis se necesita la imaginación y estos podrían ser esos tiempos. La actual gama de instituciones parece estar muy presionada por una respuesta a la degradación ambiental planetaria que estamos testimoniando. Utilizamos mecanismos organizativos no porque sean necesariamente lo que debemos usar, sino porque ahí los tenemos. Escogemos cuando deberíamos inventar.

El énfasis que actualmente se hace en las ONG podría ser un caso pertinente. La búsqueda de alternativas a la inmovilidad burocrática señaló en cierto momento a los organismos paraestatales como potencial alternativa. Ahora están desacreditados y la ONG emerge como la nueva esperanza.

Se necesitan innovaciones como el cambio de la deuda. Distintos actores promueven los fideicomisos públicos, consideraciones legales sobre los árboles y otros diversos cambios. Algunos demostrarán tener la capacidad de supervivencia, mientras que otros no pasarán de ser efímeros experimentos. Pero tales experimentos son necesarios si es que queremos satisfacer las necesidades de fines del siglo veinte.

Las necesidades que hemos identificado comprenden la inhibición de la reproducción humana, la potenciación de las comunidades locales, el suministro de sólidos conocimientos científicos a las organizaciones locales, el amortiguamiento de las presiones de los comerciantes internacionales sobre los pobres, la generación de economías basadas en procesos y principios sostenibles, la redistribución equitativa del acceso a la tierra y la redefinición de la seguridad como algo que comprende la provisión para un extenso futuro de los beneficios que naturalmente genera el bosque tropical. Tanto la burocracia pública como las ONG tienen, por supuesto, que desempeñar un papel en la satisfacción de estas necesidades, pero quizás tengamos que eliminar

los velos que limitan nuestra visibilidad; velos que son como la dicotomía público/privado, la soberanía nacional, las definiciones recíprocamente excluyentes de conservación y desarrollo o la degregación entre ciencias naturales y ciencias sociales.

También necesitamos ir más allá de la visión actualmente popular que habla de los perjuicios de los subsidios o la regulación. Por supuesto, podría ser necesario un alumbramiento normativo basado en la oferta de zanahorias y no en la agitación de unos garrotes. Así como la coproducción de servicios por los usuarios y los proveedores ha ayudado a redefinir los papeles organizativos en muchos campos, el acto de compartir funciones reguladoras, protectoras y distributivas podría ser la clave de la administración sustentable de los recursos naturales en el siglo veintiuno.

Esta sinopsis de experiencia adquirida en los trópicos sugiere siete campos que son motivo de preocupación para la promoción de la forestería sostenible en Norteamérica:

Política poblacional: A menos que se controle el crecimiento de la población, las presiones de la sobreexplotación aumentarán hasta el punto en que se hagan incontrolables.

Flujo abierto de información: El conocimiento por parte de los medios y del público acerca de lo está ocurriendo es esencial para las acciones se mantengan en el canal debido.

Códigos tributarios y políticas públicas: La conducta humana y el uso de la tierra están frecuentemente determinados por incentivos creados por factores que no están directamente concentrados en los recursos naturales y deben hacerse compatibles con los requerimientos del uso sostenible de los recursos.

Políticas privadas: Las prácticas de empleo de las compañías privadas pueden ejercer presiones sobre la base de recursos naturales. La falta de beneficios complementarios para los empleados que trabajan parte del tiempo o la inaceptabilidad del teletrabajo (“telecommuting”), por ejemplo, pueden intensificar el desperdicio de recursos. Deberían examinarse las prácticas privadas por sus implicaciones en cuanto a los recursos.

Reorientación de las entidades públicas: Las agencias públicas administradoras de recursos naturales a menudo adoptan perspectivas técnicas muy estrechas por lo que respecta a su misión. Deben hacerse más amplias como para adquirir nuevas aptitudes y coproducir servicios con una amplia gama de actores y necesitan asistencia para entrar en esta transición.

Creación de economías por medio de inversiones públicas:

El uso de fondos y políticas públicas para estimular la investigación y el desarrollo, la producción y entrega de bienes y servicios y una tenencia de la tierra que respalde una sociedad sostenible es un elemento esencial en la reorientación institucional.

Las siete recomendaciones institucionales se encontrarán con obstáculos y posibilidades. Van más allá de la hipótesis que se fundamenta en el conocimiento y propugnan una nueva conducta. El reto consiste en convertirlas en acciones institucionales.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Agarwal, B. 1986. Cold hearths and barren slopes: The woodfuel crisis in the Third World. Londres: Zed Books.

Ahmad, Y., S. El Serafy, y E. Luyz. 1989. Environmental accounting for sustainable development. Washington, D. C.; Banco Mundial.

Aderson, R. y W. Huber. 1988. The hour of the fox: Tropical forests, the World Bank and indigenous people in central India. Seattle: University of Washington Press.

Arnold, J.E. M. 1987. Community forestry. *AMBIO-a journal of the Human Environment* 16(2-3): 122-128.

Blaikie, P., y H. Brookfield. 1987. Land degradation and society. Nueva York: Methuen.

Bromley, D., y M. Cernea. 1989. The management of common property natural resources: Some conceptual and operational fallacies. Documento de discusión 57, Washington, D. C. Banco Mundial.

Buckman, R.E. 1987. Strengthening forestry institutions in the developing world. *AMBIO-journal of the Human Environment* 16(2-3): 120-121.

Cernea, M. 1985. Alternative units of social organization sustaining afforestation strategies. En *Putting people first: Sociological variables in rural development*, recopilador.

M. Cernea, 267-293. Nueva York: Oxford University Press.

Chambers, R. y M. Leach. 1989. Trees as savings and security for the rural poor. *World Development* 17(3): 329-342.

Chambers, R., N.C. Saxena y T. Shah. 1989. To the hands of the poor: Water and trees. Boulder, Colorado: Westview Press.

Clarke, J. N. y D. Mc Cool. 1985. Sacking out the terrain: Power differentials among natural resource management agencies. Albany: State University of New York Press.

Clay, J. 1988. Indigenous peoples and tropical forests: Models of land use and management from Latin America. Cambridge, Massachusetts: Institute for Cultural Survival.

Denslow, J. S., y C. Padoch, compiladores. 1988. People of the tropical rain forest. Berkeley: University of California Press/ Smithsonian Institution.

Deweese, P. 1989. The woodfuel crisis reconsidered: Observations on the dynamics of abundance and scarcity. *World Development* 17(8):1159-1172.

Du Toit, R. F. B. M. Campbell, R. A. Haney y D. Dore. 1984. Wood usage and tree planting in Zimbabwe's communal lands: A baseline survey of knowledge, attitudes and practices. A report to the Forestry Commission of Zimbabwe and the World Bank, Harare: Resource Studies.

Edington, J., y M. A. Edington. 1986. Ecology, recreation and tourism. Cambridge: Cambridge University Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, Banco Mundial, World Resources Institute y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Sf. The tropical forestry action plan.* Roma : FAO.

Gouden, R. 1989. Thoughts on changes for resource managers: Transactions of the Fifty North American Wildlife and Natural Resources Conference, 611-615. Washington, D. C. Wildlife Management Institute.

Gradwohl, J. Y R. Greenberg. 1988. *Saving the tropical forests.* Londres: Earthscan.

Grainger, A. 1988. Tropical rainforests-global resource or national responsibility. En *For the conservation of earth*, compilador V. Martin, 94-99, Golden, Colorado: Fulcrum.

Gregersen, H. 1990. Key forestry issues facing developing countries: A focus on policy and socioeconomic research needs and opportunities. St. Paul: Programa de Forestería para el Desarrollo Sostenible de la Universidad de Minnesota.

Gregersen, H., S. Draper y D. Elz. 1989. *People and trees: The role of social forestry in sustainable development.* Washington, D. C: Banco Mundial.

Harrison, P. 1987. *The greening of Africa: Breaking through in the battle for land and food.* Nueva York: Penguin Books.

Heath, R. 1986. The National Survey of Outdoor Recreation in Zimbabwe. *Zambia* 13(1):25-42.

Heberlein, T. 1988. Improving interdisciplinary research: Integrating the social and natural sciences. *Society and Natural Resources* 1(1): 5-16.

Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organization and states.* Cambridge: Harvard University Press.

Honadle, G. 1982. Rapid reconnaissance for development administration: Mapping and molding organizational landscapes. *World Development* 10(8): 633-649.

1989. *Putting the brakes on tropical deforestation: Some Institutional considerations.* Washington, D. C. Agency for international Development.

19889. Interorganizational cooperation for natural resource management: New approaches to key problem area. En *Resources Conference*, 271-276. Washington, D. C: Wildlife Management Institute.

Honadle, G. J. Vansant. 1985. *Implementation for sustainability: Lesson from integrated rural development.* West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Hughes, F. 1987. Conflicting uses for forest resources in the lower Tana River basin of Kenya. En *Conservation in Africa: People, policies and practices*, compiladores D. Anderson y R. Grove, 211-228. Cambridge: Cambridge University Press.

Herst, P. 1990. Rainforest politics: Ecological destruction in Southeast Asia. Londres: Zed Books,

James, J. Y E. Gutkind. 1985. Attitude change revisited: Cognitive dissonance theory and development policy. World Development 13 (10/11):1149.

Jordan, C. 1986. Local effects of tropical deforestation. En Conservation biology: The science of scarcity and diversity, compilador M. Soulé, 410-426. Sunderland, Massachusetts: Sinauer Associates.

Klee, G., compilador 1980. World systems of traditional resource management. Nueva York: Halsted Press.

Konen, D. 1987. Third generation NGO strategies: A key to people centered development. World Development 15(supl.) 145-160.

Ledec, G. 1985. The political economy of tropical deforestation. En Divesting nature's capital, compilador H. J. Leonard, 179-226. New York: Holmes & Meier.

Ledec, G., and R. Goodland 1988. Wildlands : Their protection and management in economic development. Washington, DC: Banco Mundial.

Leonard, H. J. , M. Yudelman, J. D. Stryker, J. O Browder, A. J. De-Boer, T. Campbell. Y A. Jolly. 1989. Environment and the poor: Development strategies for a common agenda. Washington, DC: Overseas Development Council.

Little, P. y D. Brokenshaw, 1987. Local institutions, tenure and resource management in East Africa. En Conservation in Africa: People, policies and practice, compiladores D. Anderson y R. Grove, 193-210. Cambridge University Press.

Mahar, D. 1989. Government policies and forestation in Brazil's Amazon region. Washington, DC: Banco Mundial.

McGranahan, G.. 1991. Fuelwood, subsistence foraging, and the decline of common property. World Development 19 (10): 1275-1287.

Moser, M. 1989. Recent successes in international wetland conservation. En Transaction of the Fifty -fourth North American Wildlife and Natural Resources Conference, 75-80. Washington, DC: Wildlife Management Institute.

Noronha, R., and J. Spears. 1985. Sociological variables in forestry project design. En Putting people first: Sociological variables in rural development, compilador M. Cernea, 227-266. Nueva York: Oxford University Press.

Office of Technology Assessment, U. S. Congress. 1984. Technologies to sustain tropical forests. Washington, D.C. U.S Government Printing Office.

Ostrom, E. 1987. Institutional arrangements for resolving the commons dilemma: Some contending approaches. En the question of the commons: The culture and ecology of communal resources, compiladores B M McKay y J. M. Anderson, 250-265. Tucson: University of Arizona Press.

Peters, W., and L Neudenschwander. 1988. *Slash and burn: Farming in the third World forest*. Moscow: University of Idaho Press.

Poffenberger, M. 1990. *Keepers of the forest: Land management alternatives in Southeast Asia*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Repetto, R. 1987. Creating incentives for sustainable forest development. *AMBIO- a journal of the Human Environment* 16(2-3): 94-99.

Repetto, R., y M. Gillis, compiladores. 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge: Cambridge University Press.

Romm, J. 1986. Frameworks for governmental choice. En *Community management: Asian experience and perspectives*, compilador David Korten, 225-237. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Sivermana, J. M. 1990. Public sector decentralization: Economic policy reform and sector investment programs. Documento de Estudio 1 de la División, División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico de Africa. Washington, D.C: Banco Mundial.

Southgate, D., Sierra, y L. Brown. 1991. The causes of tropical deforestation in Ecuador: A statistical analysis. *World Development* 19(9): 1145-1151.

Spears, J. 1988. Preserving biological diversity in the tropical forests of the Asian region. En *Biodiversity*, compilador E. O. Wilson, 393-402. Washington, DC: National Academy Press.

Tendler, J. 1989. What ever happened to poverty alleviation? *World Development* 17(7): 1033-1044.

Thomson, J. T 1988, Deforestation and desertification in twentieth century arid Sahelian Africa. En *World deforestation in the twentieth century*, compiladores J. Richards y R. Tucker, 70-90. Durham: Duke University Press.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 1986. *Environmental and socio-economic aspects of tropical deforestation in Asia and the Pacific*. Bangkok. ESCAP.

World Resources Institute and International Institute for Environment and Development. 1986. *World Resources* 1986. Nueva York: Basic Books (y ediciones subsiguientes: 1987, 1988-89, 1990-91).

**AJUSTES POSTERIORES A LA SEQUIA
ENTRE LOS PASTORES DEL CABO DE AFRICA:
DIMENSIONES POLITICAS Y DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

J.W. Harbeson.

1- INTRODUCCIÓN

Las comunidades de pastores seminómadas están entre los pueblos menos comprendidos del mundo. La romantización de su andar errante, su bravura militar y su simple dignidad han oscurecido las verdaderas dimensiones de sus estilos de vida, de su precaria existencia y marginalización. Entre todos los textos que existen sobre el desarrollo rural, no se subrayan las contribuciones y necesidades de los pastores en general y se siguen pasando por alto. Dentro del interés mundial por los pueblos que sufren a consecuencia de la sequía y el hambre con creciente frecuencia, a menudo se pierde de vista el hecho de que los pastores se encuentran entre los más inmediata y directamente afectados.

El presente trabajo examina el ambiente macropolítico que ha surgido de los esfuerzos hechos contra las consecuencias humanas, económicas y políticas de la sequía y el hambre por el bienestar de los pueblos del Cabo de África. El propósito es hacer un resumen de las investigaciones hechas sobre políticas gubernamentales referentes al pastoreo y el impacto que han tenido sobre ellos, particularmente sobre conglomerado de aproximadamente cinco a seis millones de pastores que habita en Jibuti, Etiopía, Somalia y Sudán.

2-. EL CONTEXTO AMBIENTAL DEL PASTOREO

El número de pastores ha ido disminuyendo gradualmente en los últimos años como resultado no sólo de la sequía y la hambruna, sino de los procesos seculares de cambio económico y social que han penetrado socavado y transformado sus comunidades. Sin embargo en regiones tales como el Cabo de África, siguen constituyendo porcentajes significativos aunque enormemente variables de las poblaciones nacionales. Representan quizá hasta un 65% de las poblaciones rurales, de Djibouti y Somalia y el 12% y 6 % respectivamente, de los habitantes rurales de Sudán y Etiopía.

Además, los aportes de los pastores a las economías nacionales son mucho mayores de lo que frecuentemente se piensa, a pesar de su número y de la falta de conocimientos que tiene el medio oficial de sus sistemas socioeconómicos. Somalia es un caso extremo en el que la economía ganadera puede aportar un muy respetable 80% de los ingresos de divisas y un 50% de las rentas públicas. Frecuentemente, aunque no siempre, los pastores generan aportaciones para las economías nacionales que extraen de tierras secas en general carentes de otro potencial económico. Una excepción es el Valle de Awash en Etiopía, donde el pastoreo compite en diversos grados con la agroindustria de riego el turismo de afición a la vida silvestre, el desarrollo potencial de la energía geotérmica y la exploración arqueológica. El pastoreo genera empleo en forma significativa y puede presentar una alta productividad laboral. No son insignificantes los aportes del pastoreo a la estabilización de las tierras ambientalmente frágiles y sensibles.

¿Quién es un pastor? A menudo las políticas gubernamentales ni siquiera toman en consideración la variedad de los estilos de vida y economías en que subsisten las comunidades pastoriles, como tampoco la frágil línea que separa a las sociedades pastoriles de las sedentarias rurales. El pastoreo errante del ganado por sí solo no constituye definición de pastoreo porque muchos pastores también son parcialmente sedentarios o viven simbióticamente con parientes que se dedican a la agricultura. Además, los patrones de movilidad en la cría de ganado varían considerablemente a lo largo del tiempo. Algunos pueblos son trashumantes, mientras que otros, a pesar de ser menos móviles, siguen patrones de migración relativamente predecibles. Los patrones de movimiento así como el alcance del pastoreo se han regido por factores climáticos y

por cambios en la calidad de las tierras de pastoreo así como por la invasión de otros pueblos y los agricultores.

Reconociendo estos elementos variables, Livingstone define el pastoreo como un medio de producción animal de bajo costo con predominio de mano de obra y basado en el forraje natural. 2 Swift, también, reconoce que muchos pueblos rurales se dedican parcial o temporalmente a actividades pastoriles o a ambas cosas. Por lo tanto él define a los pastores como aquellos cuyo ingreso familiar proviene por lo menos en un 50% de productos derivados del ganado o cuyo consumo de energía alimenticia proviene por lo menos en un 15% de productos lácteos 3. Consecuentemente con esto los agropastores son aquellos que obtienen de un 10% a un 50% de su ingreso familiar de los productos ganaderos.

Aparentemente está comenzando a gestarse un consenso en cuanto a que el pastoreo es una actividad económica en proceso de decrecimiento y no de expansión en muchas partes del mundo incluido en Cuerno de África. Somalia, de nuevo ilustra dramáticamente ese punto. Se estima que el pastoreo ha decrecido tanto a lo largo de poco más de una generación, que pasó de proporcionar empleo al 90% de la fuerza laboral a proporcionarlo a quizás el 65% en la actualidad 4 . Las causas, los alcances y las ventajas que podrían relacionarse con el decrecimiento de un sector dedicado al pastoreo son muy complejas y han sido muy debatidas. Un punto de controversia es en qué medida ha contribuido la degradación ambiental de las tierras de pastoreo a que decrezca el número de pastores. En contra de la hipótesis de una secular y progresiva degradación de los dominios de los pastores, se presenta el criterio de que las tierras de pastoreo también se recuperan en los años buenos y que, por lo tanto los cambios en la calidad de la tierra son cíclicos y no lineales. 5.

Sin embargo no hay desacuerdo en cuanto a que la disminución del número de pastores refleja la reducción de sus patrimonios, particularmente ante una agricultura que les asedia. En algunas situaciones, por ejemplo en la del Valle de Awajj en Etiopía, la agroindustria de irrigación se ha adueñado de las mejores tierras ribereñas de pastoreo desplazando así cantidades significativas de pastores y trastornando la viabilidad ecológica de sus economías . Los pastores también han sido no sólo empujados hacia la sedentarización, sino también atraídos a ella. Han sido empujados por serios y repetidos episodios de sequía y hambruna en la creencia de que la agricultura se encuentra mejor protegida de tales aflicciones. Han sido atraídos por elementos tentadores de la agricultura, tales como la oportunidad de mejores ingresos, un mayor acceso a los artículos necesarios para la producción y a los servicios sociales esenciales y oportunidades de movilidad en términos socioeconómicos, que no geográficos. Las redes de transporte y comunicación, que han ido extendiendo su cobertura, han reducido la incomunicación y el aislamiento en el que se han reducido la incomunicación y el aislamiento en el que se han encontrado las comunidades pastoriles de los factores de “tire y empuje” que llevan a la sedentarización.

Finalmente, al ser los pastores arrastrados cada vez más hacia la vida socioeconómica de las naciones-estados que la historia ha impuesto sobre ellos, el resultado es una creciente marginalización. Sus requerimientos y capacidades económicas reciben una escasa atención en muchos países . En cuanto a las necesidades que tienen sus comunidades de recibir por lo menos algo de protección ante tales fuerzas, de recibir asistencia en materia de desarrollo económicos, a veces hasta las agencias donantes y los gobiernos anfitriones se hacen de la vista gorda. Su insuficiente representación e influencia política, si es que la tienen del todo es una causa y consecuencia importante de esta situación.

3-ORIENTACIÓN GENERAL DE LOS GOBIERNOS HACIA LOS PASTORES

En general, los gobiernos no han comprendido el pastoreo. En los círculos oficiales han reinado concepciones inadecuadas sobre las sociedades pastoriles y el resultado ha sido la aplicación de políticas desafortunadas en conexión con ellas. En el caso del Cabo de África, podría ser una exageración tildar a los gobiernos contemporáneos de indiferentes ante la difícil situación de los pastores. Etiopía y Sudán, por ejemplo han tomado algunas medidas legislativas para hacer frente a los requerimientos de los pequeños productores, incluidos los pastores. Sin embargo no es evidente que las políticas vigentes que afectan a los pastores hayan sido notablemente más eficaces que las de otros gobiernos. Una razón es el predominio de conceptos equivocados sobre las economías y sociedades pastoriles.

Primero, debido a que los pastores tienen en común la tierra y otros recursos naturales, existe la suposición de que a menudo son víctimas de la paradoja denominada “tragedia de los comunes” de Hardin. Como variante del paradigma sobre el dilema del prisionero la hipótesis establece que los pastores tienen todos los incentivos del caso para aumentar el tamaño de sus hatos individuales pero no tiene ningún incentivo para cooperar con los demás restringiendo el uso total de las zonas de pastoreo para prevenir la degradación. Pero el clásico paradigma sobre el dilema del prisionero se apoya en varias suposiciones muy restrictivas. Carlisle Runge, por ejemplo ha argumentado con fundamentos experimentales, que la desconfianza interpersonal que es básica en este paradigma, desaparece al repetirse el juego varias veces; es decir, que los individuos pueden aprender a tenerse confianza y a cooperar entre sí y de hecho lo hacen.⁷ Se desprende entonces, que pueden existir entidades que institucionalicen el hecho y la expectativa de una tal cooperación o que evolucionen hacia ello. De esto no puede necesariamente inferirse que la individualización de los sistemas pastoriles de tenencia de la tierra harían ceteris paribus que los pastores fuesen de alguna manera más cooperativos que en sistemas de tenencia más colectivos y de hecho esto hasta podría impedir una tal cooperación. Finalmente, tampoco hay igualdad porque las comunidades pastoriles han llegado a estratificarse cada vez más y a verse cada vez más afectadas por las políticas gubernamentales e influidas por la presión sobre la tierra como resultado del asedio de los agricultores.

Segundo: generalmente se supone que los pastores no responden a los incentivos del mercado como se espera que lo hagan. Este criterio a su vez, se basa en la crítica que se hace a una presunta acumulación excesiva de ganado de su parte, lo que parece sugerir que los pastores no responden debidamente a la motivación del lucro. Se supone entonces que los pastores no son administradores eficientes de su medio ambiente porque permiten que la acumulación excesiva de animales degrade sus tierras de pastoreo.

De hecho la evaluación que hacen los planificadores gubernamentales del comportamiento de los pastores de acuerdo con este patrón, delata un multifacético desconocimiento de las economías pastoriles. Es frecuente que los gobiernos o aprecien la escala de riesgos que enfrentan los pastores; es decir: la necesidad de desarrollar los hatos como protección contra las futuras sequías. Pueden imponerles un estándar de capacidad de carga muy conservador; es decir: unos hatos de tal cuantía que sean sostenibles durante los años de sequía, a expensas de las utilidades que podrían obtener teniendo hatos de mayor tamaño durante los años favorables.⁸ Los planificadores pueden subestimar el valor que tienen los hatos como proveedores de empleo o como lo expresa Livingstone, la importancia que tiene considerar la razón ganado-persona y la razón ganado-tierra. De hecho puede darse una antítesis entre el manejo del hato para maximización de utilidades y su manejo para la generación de empleo. De esta manera pueden subestimarse los requerimientos de subsistencia de los pastores y llevar a los planificadores a suponer, falsamente, que los pastores a diferencia de los pequeños agricultores, no comercializan su producto cuando han satisfecho ya las necesidades de subsistencia.

Es posible que los análisis oficiales no hagan previsión para los bajos costos de oportunidad que son evidentes para los pastores como resultado de la acumulación de ganado en las buenas épocas. Recalcar tales errores de juicio puede ser el resultado de una falta de consciencia sobre las imperfecciones del mercado y la falta de acceso al mismo. Los costos de oportunidad que pueden darse no son debidamente comunicados. Además, los análisis oficiales a menudo se basan en la suposición de que la tenencia de ganado tiene como propósito su venta como carne, cuando en realidad los pastores lo valoran más por la producción de leche. En este caso el acceso al mercado puede ser un problema aun mayor. En los casos en que los pastores están concentrados en la producción de carne, la evidencia aportada por Fulani y otros, indica que no muestran ninguna reticencia a la participación en el mercado.

Una manifestación importante de la marginalización de los pastores en las economías nacionales contemporáneas es la falta de investigación sobre economías pastoriles. Es poco lo que se sabe acerca de cómo reaccionan los pastores a las señales de precios y por qué. Ha habido relativamente poca investigación sobre cómo equilibran ellos, como parte del manejo de sus hatos, la acumulación de capital, la cobertura del riesgo la previsión de la sequía, la cohesión social (es decir el precio de la novia), la maximización de las utilidades y la generación de empleo. Además, un tal análisis, debería incluir, como un factor más, las circunstancias ambientales a las cuales se debe ajustar el pastor.

Tercero: es posible que los gobiernos no entiendan la naturaleza, la razón de ser y el alcance de la movilidad de los pastores. El movimiento de los pastores no es simplemente la manifestación de un estilo de vida romántico como podrían calificarlo los observadores, sino que es una romántico como podrían calificarlo los observadores, sino que es una prevención cuidadosamente calculada de la sequía y una estrategia de mantenimiento del medio ambiente. Además, a menudo muestran los movimientos de los pastores un patrón predecible y a veces muy localizado que los hace menos inaccesibles a aquellas personas orientadas a la actividad económica sedentaria.

Una consecuencia importante que tiene la errónea percepción oficial sobre el comportamiento económico de los pastores, es que éstos resultan marginados porque los gobiernos suponen que están fuera de la economía de mercado. Así, los gobiernos subestiman las necesidades de protección que tienen los pastores ante la adversidad del medio ambiente y la invasión, las necesidades de ayuda que tienen para aumentar el valor de sus hatos y también para el proceso de transición de aquellos que han transformado su actividad pastoril en una actividad económica sedentaria más convencional. Además, ha quedado claro como resultado de mi propia investigación en Etiopía, que debido a que los gobiernos subestiman la racionalidad de los pastores como actores económicos, descartan incluso la capacidad que tienen de funcionar efectivamente en condiciones sedentarias, incluso cuando hay investigaciones que prueban lo contrario.

4. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

a. En general

Una consecuencia de la marginación de los pastores es que los gobiernos no vigilan los cambios que amenazan sus circunstancias no pueden reaccionar a ellos y descuidan la posibilidad de comprometer a los pastores mismos en el diseño de programas para su propio progreso. Lo más probable, por lo tanto es que los programas y proyectos dirigidos a los pastores fracasen. Así, se produce un círculo vicioso en el cual se intensifica el pesimismo de los funcionarios respecto a la posibilidad de promover el desarrollo en las comunidades pastoriles y éstas se vuelven más

marginadas debido a un mayor descuido por parte del sector oficial. Podrían no detectarse en los proyectos técnicos oficiales factores como la estratificación dentro de las comunidades rurales y entre ellas, la proletarización de los pastores al convertirse en empleados a cargo del ganado de otros y unos inadecuados marcos institucionales. Esto a su vez se debe en parte a que los gobiernos no se dan cuenta de que los pastores, al igual que los pequeños agricultores, poseen una riqueza de conocimiento local que, de emplearse en unos procesos de desarrollo más participativos, podrían garantizarle a las iniciativas oficiales mayores éxitos.

Swift establece una distinción entre lo que él llama objetivos primarios de la población de desarrollo de las sociedades pastoriles y objetivos intermediarios o más técnicos, tales como el manejo mejorado del ganado o una mejor salud animal. Su argumento es convincente en cuanto a que las políticas relativas a los pastores deben empezar con políticas generales a nivel macro dirigidas a las sociedades pastoriles y sólo después, avanzar hacia el nivel micro o a los objetivos técnicos políticos. Estos objetivos primarios, sostiene, comprenden lo siguiente: 1) aumentar la confianza de las economías pastoriles en sí mismas a través de una mayor seguridad alimentaria, 2) aumentar la capacidad de los pastores de manejar sus propias economías locales por medio del mejoramiento de la educación y del cuidado de la salud y 3) mejorar la articulación entre las economías pastoriles y las economías nacionales como un todo reduciendo las desigualdades en cuanto a oportunidades económicas, aumentando la eficiencia de los mercados ganaderos y estimulando las mejores utilidades provenientes de la exportación ganadera.

En esta estrategia está implícita la premisa de que la formación de políticas debe comenzar en la base de las economías pastoriles de acuerdo con su condición de vida actual. Esta estrategia es similar a la aplicada por los gobiernos a pequeños agricultores y permitiría a los analistas descubrir y manejar los factores determinantes críticos y las limitaciones de las economías pastoriles. Por ejemplo la disponibilidad de mano de obra de o la generación de empleo que son factores clave en el mantenimiento del hato o rebaño. Es necesario prestar mayor atención al papel de la producción de leche en vez de a la de carne. La investigación se debe concentrar en las circunstancias, causas y consecuencias de los ajustes marginales que hacen los pastores en la composición de sus hatos (bovinos, camellos, ovejas y cabras). Es necesario un mejoramiento en la concesión del crédito la comercialización y otros servicios de apoyo a la producción. Se necesita mayor análisis en cuanto a las necesidades de agua que tienen los pastores y de las formas más apropiadas de satisfacerlas. Deben examinarse más cuidadosamente los efectos de los patrones impositivos en los pastores. Es necesario dar más atención al cultivo y fortalecimiento de las propias instituciones sociales de los pastores en calidad de instrumentos reguladores y proveedores de apoyo. Esto debería también ayudar a aclarar y codificar la naturaleza de las costumbres existentes con respecto a la tenencia de la tierra y la propiedad común. Finalmente, se deben invertir más energías e imaginación para ayudar a los pastores a reducir sus hatos en forma rápida, ordenada y constructiva durante las primeras etapas de la sequía y también para regenerar el hato una vez que ésta ceda. 9

B. Objetivos políticos específicos

i) igualdad y Acceso

Entre las preocupaciones más importantes de la política pública respecto a los pastores está el acceso equitativo al uso productivo de recursos críticamente importantes: el agua y la tierra. Aún las políticas oficiales bien intencionadas que rigen el control y uso de estos recursos pueden ser y han sido contraproducentes cuando tienen como premisa una comprensión inexacta de las economías pastoriles.

- a) *El agua*. Los pastores característicamente pueblan tierras secas en las cuales los equilibrios ecológicos y los márgenes de supervivencia humana son estrechos y a menudo precarios. Estos equilibrios pueden ser y frecuentemente han sido perturbados por el asedio de poblaciones agrícolas, aumentos en la concentración de pastores y sus animales y apenas unas pequeñas fluctuaciones climáticas. Cada uno de estos factores hace necesario un aumento de las fuentes de agua que deben tener los pastores tanto por el interés de su supervivencia, como por el de mejoramiento de su estándar de vida. Sin embargo si no se planifica cuidadosa y realísticamente, un mayor acceso a las fuentes de agua podría ser contraproducente, ya que las tierras de pastoreo se podrían volver más atractivas para los agricultores, estimulándose así los incrementos Malthusianos de las poblaciones humanas y animales, lo cual eliminaría los beneficios y redistribuiría las poblaciones animales en formas que degradarían las tierras de pastoreo recién irrigadas. Los estudios realizados han indicado que inversiones en agua, junto con una mejor medicina veterinaria, han sido las únicas intervenciones que han logrado aumentar la productividad de las tierras de pastoreo (8,9).

¿Qué determina si un mayor acceso por parte de los pastores a las fuentes de agua es productivo o contraproducente? Las pruebas muestran que las determinantes críticas son : 1) la comprensión de las estrategias propias de los pastores para el mantenimiento de los equilibrios ecológicos y la adaptación a ellas y 2) la integración de las inversiones en agua a otras estrategias para el mejoramiento de los estándares de vida de los pastores.

-Así, una clave para el éxito de las inversiones destinadas a favorecer el acceso de los pastores al agua es comprender los efectos de distribución geográficos, políticos y económicos de tales intervenciones. Las pruebas sugieren que una clave para evitar la degradación de las tierras de pastoreo es establecer numerosos puntos pequeños de abastecimiento de agua, en lugar de puntos grandes en pocas localidades. En forma similar, los puntos de agua que habiliten nuevas tierras de pastoreo que previamente no eran consideradas viables, podrían reducir la presión sobre las ya existentes. Además, de acuerdo con descubrimientos hechos en Botswana, los puntos de agua deben estar ubicados tomando en consideración que los movimientos de muchas sociedades pastoriles son bastante regulares y predecibles. La premisa subyacente es que tales patrones reflejan el entendimiento por parte de los pastores de su ecología y que las inversiones en agua deberán construirse sobre ese entendimiento. Además, en la medida en que se localicen nuevos puntos de agua para reflejar los patrones de movimiento existentes, su uso equilibrado se hará más probable.

Las intervenciones gubernamentales cuyo propósito es mejorar el acceso de los pastores al agua podrían convertirse en agentes desestabilizadores por los efectos que tengan en los equilibrios internos del poder político en sus comunidades. De no hacerse esto cuidadosamente, se correría el riesgo de que los nuevos puntos de agua se instalaran de tal manera que más bien reducirían el poder de las instituciones sociales pastoriles tradicionales que regulan el acceso al agua. Esto se debe evitar, ya que tales controles adicionales podrían estar fundamentados en un conocimiento de la ecología local que podría entonces perderse perjudicando a todos. Además, ha resultado empíricamente axiomático que conceder autorización a las comunidades locales resalta su importancia en los esfuerzos de desarrollo y aumenta la probabilidad de que ellas los apoyen, en lugar de esperar pasivamente a que los gobiernos lo hagan. Finalmente, la instalación de nuevos puntos de agua aumenta el poder de aquellos que controlan el acceso a las áreas de pastoreo preferidas que los rodean. La sensibilidad a las consecuencias políticas de la distribución de puntos de agua aumentará la probabilidad de que se mantenga tanto el equilibrio político como el ecológico.

Las inversiones en fuentes de agua para los pastores pueden tener efectos importantes y potencialmente contraproducentes sobre la distribución del poder económico dentro de las comunidades pastoriles. En su interés por asegurar la expedita recuperación de sus inversiones en agua, los gobiernos pueden permitirse favorecer a aquellos pastores que estén mejor capacitados para pagar sus cuotas como usuarios. Al hacer eso podrían aumentar la estratificación socioeconómica dentro de las comunidades pastoriles y favorecer la marginación de los menos afortunados dentro de las comunidades. La experiencia de Botswana es de nuevo un ejemplo. Además, la reducción del acceso al agua como obstáculo a las economías pastoriles podría crear un obstáculo aun mayor en cuanto a mano de obra, en el tanto en que atender hatos y darles agua sea un empresa con predominio de mano de obra. Una estratificación interna podría ser el resultado conforme aquellos con mayor acceso a la mano de obra o con la capacidad de comprarla lucrarán a expensas de los menos afortunados. En el caso extremo un proletario pastoril podría emerger compuesto de los que ya no estén en capacidad de mantener sus propios hatos y rebaños y por lo tanto se dediquen a atender los hatos de otros en calidad de asalariados.¹²

Es necesario que haya una integración de las inversiones en agua y los demás aspectos de las políticas de desarrollo destinadas a la actividad del pastoreo a fin de aumentar las probabilidades de que los inevitables cambios socioeconómicos y ambientales intensificados por las inversiones en agua conduzcan al logro de resultados positivos y constructivos. Si las inversiones en agua han de mejorar las tierras de pastoreo existentes, el aumento de las investigaciones sobre las economías pastoriles aumentará el conocimiento sobre el comportamiento de los pastores; es decir, cuándo y en qué circunstancias tienden los pastores a aumentar el tamaño de investigación proporcionarán información sobre la forma en que los pastores cubren y deben cubrir los riesgos climáticos, pero también sobre las funciones de los animales en el mantenimiento de la integridad de sus comunidades, es decir, por medio del precio de la novilla y otras inversiones sociales. Las políticas que se ocupan de estos riesgos ya previstos, necesitan integrarse a aquéllas para la reconstrucción de las economías pastoriles después de las sequías, porque la calidad y ritmo de los programas de rehabilitación ejercen una influencia en cuanto a las dimensiones de los riesgos climáticos que los pastores deben prever el elaborar sus cálculos económicos.

Los aumentos excesivos previstos de las poblaciones humanas y animales como resultado de la inversión en agua, tendrá consecuencias malthusianas únicamente se este proceso no va acompañado de programas que faciliten unas tasas de eliminación de ganado y la reinversión de las utilidades en las comunidades pastoriles. Además, es necesario que las políticas estén dirigidas a la sinergia real y la potencial y a las interdependencias entre los pastores y los agricultores vecinos. Finalmente, la secular reducción gradual del número de pastores o el traslado de su aumento numérico a otros sectores de la economía, por ejemplo mediante la sedentarización, puede, quizá, ser inevitable. Es necesario que las políticas de desarrollo rural faciliten la transición productiva de los pastores a otras actividades económicas y a otras formas socioculturales de vida. La calidad de tales programas dará forma a los parámetros que determinen qué se debe y puede hacer para mejorar los estándares de vida de aquellos que permanezcan en el pastoreo.

- (b) Tenencia de la tierra. Se ha hecho relativamente poca investigación sobre la naturaleza y funcionamiento de los sistemas puesto que ambas cosas determinan el resultado de las intervenciones gubernamentales en las economías pastoriles.

La posible aplicación equivocada de la tesis de la “tragedia de los comunes “ ya ha sido explorada. Se sabe menos acerca del impacto político y socioeconómico que tienen las presiones del mercado externo sobre los sistemas pastoriles que el que tienen sobre los sistemas sedentarios de tenencia de la tierra. También hay poca información acerca de las diferencias entre los movimientos tradicionales relativos a la tenencia y uso de la tierra y los que tienen que ver con otros recursos que se mantienen en común; es decir : árboles y puntos de agua.

Los gobiernos han tendido a tratar como tierras “del gobierno “ aquellas tierras que no han sido asignadas a poblaciones agrícolas sedentarias; es decir: han nacionalizado las tierras que en algún sentido están colectivamente en poder de las comunidades pastoriles. Tal nacionalización denota ignorancia o indiferencia o ambas cosas, respecto los reclamos que hacen los pastores de dichas tierras. La experiencia etíope ilustra algunas de las consecuencias desfavorables. La nacionalización de tales tierras y de sus recursos naturales ha engendrado peligrosas inseguridades políticas y económicas en las poblaciones pastoriles del Valle de Awash y ha creado aprehensiones justificables tras las intrusiones que ha patrocinado el gobierno en las propiedades agrícolas irrigadas que se encuentran en las mejores tierras ribereñas de pastoreo de Afar. Antes de 1974 tales intrusiones aumentaron la estratificación dentro de la comunidad de Afar, habiendo alentado al antiguo Sultán a adquirir bienes de su propiedad con el fin de controlar tales invasiones, si bien a algún costo para su legitimidad política “interna”. Desde 1975, las reformas agrarias que ostensiblemente tuvieron en cuenta los reconocibles sistemas pastoriles de tenencia de la tierra, en realidad no lo han hecho. Con una participación multilateral, las invasiones a las tierras de Afar han aumentado y los residentes de Afar se han visto obligados aceptar la estructuración en poblados y el asentamiento sedentario o a hacer frente a una marginación aun mayor. El hecho de que el sector oficial no haya comprendido ni respetado la existencia de los sistemas de tenencia pastoril de la tierra ha hecho que los gobiernos en efecto rechacen los reclamos originales que los pastores hacen de sus propios dominios. (4)

Una auténtica y necesaria reforma de los sistemas pastoriles de tenencia de la tierra tiene muchas dimensiones . Los sistemas existentes deben ser comprendidos y respetados en primer lugar como el punto de partida para una reforma que no sea arrogante impuesta. El control y el manejo local de la tenencia de la tierra es igualmente esencial para los pastores que para los agricultores, hecho que se ha reconocido en el caso de estos últimos. Los derechos y reclamos de naturaleza distinta que atañen a los pastores deben ser documentados como por ejemplo lo fueron los derechos de los minifundistas kikuyos que fueron documentados conforme al plan Swynnerton en el decenio de 1950 en Kenia. Se deben satisfacer las necesidades de los pastores en relación con la seguridad de la tenencia, por ejemplo en forma particular de las mujeres y los pobres, a la vez que se permita suficiente flexibilidad de movimiento dentro de las comunidades pastoriles, así como la entrada y salida temporal y permanente de personas del sector pastoril. Las reformas deben extenderse de manera que cubran la naturaleza y funcionamiento de mercados informales de tierras o antiguos recursos de propiedad común dentro de las comunidades pastoriles. Es importante que haya procedimientos locales legítimos para emitir fallos en cuanto a reclamos rivales y para mantener las reglas de tenencia de la tierra. Las dependencias de gobierno deben tener una actitud de colaboración y asesoría y no despótica y dictatorial, a la hora de examinar tales reformas, incluyendo la recreación de mecanismos reguladores viejos o el establecimiento de otros nuevos en los casos en que los antiguos hayan dejado de ser prácticos. Casi todos reconocieron que las haciendas ganaderas colectivas, como las diseñadas en Kenia, fracasaron porque violaron estos principios y también porque habían sido erróneamente concebidas en cuanto a sus términos económicos .

ii) Manejo institucional de los recursos

La clave para el manejo de los recursos en el sector pastoril es el reconocimiento y cuando sea necesario la rehabilitación de las instituciones locales tradicionales que sean legítimas a los ojos de las comunidades pastoriles, con mecanismos reguladores fundamentados en un conocimiento local indispensable, cosa esencial si gentes de la localidad han de sostener iniciativas de desarrollo gubernamentales en su nombre. Cabe señalar dos puntos complementarios adicionales: en primer lugar, es importante reconocer que el impacto del dominio colonial sobre los sistemas sociales y políticos pastoriles fue en muchos casos no menos profundo traumático y destructivo para los pastores, que lo que fue para muchos otros pueblos rurales. 13 Cuando las instituciones tradicionales han sido socavadas, los gobiernos deben realizar un trabajo en forma de colaboración y asesoría con las comunidades pastoriles a fin de restablecer las instituciones debilitadas o de establecer otras nuevas que logren la legitimidad en forma análoga a las que fueron previamente destruidas (10, 11).

En segundo lugar, es necesario reconocer que las instituciones tradicionales pueden haber sido transformadas en formas que las hayan hecho menos legítimas y efectivas de lo que fueron en algún punto indefinido en el pasado. Pueden haber sido tomadas por personas política y económicamente poderosas y haberse vuelto antidemocráticas a tal punto que su fortalecimiento sirviera principalmente para aumentar la estratificación y la marginación dentro de las comunidades pastoriles. En tales situaciones el poder relativo de los gobiernos nacionales puede ser orientado hacia fines constructivos. 14,15 Los gobiernos pueden patrocinar investigaciones socioeconómicas que proporcionen información acerca de (a) cómo los intereses de los diferentes grupos dentro de las comunidades pastoriles necesitan ser políticamente protegidos; (b) con qué medidas institucionales se pueden lograr estos propósitos y (c) qué vulnerabilidades dentro de las estructuras de poder se pueden explotar para lograr estas metas. El resultado de estas investigaciones será lo que guíe las intervenciones gubernamentales.

5. LA PRODUCCIÓN GANADERA EN LA ECONOMÍA NACIONAL Y REGIONAL

Muchos de los puntos centrales referentes al papel de la producción ganadera pastoril en la s economías regional y nacional, se han manifestado y han quedado implícitos en lo expuesto anteriormente. Entre están los siguientes:

Primero: la producción ganadera a menudo no recibe la atención que merece en la planificación nacional del desarrollo económico en parte debido al predominio de los pastores en este sector. 16 La ganadería y los productos derivados de la ganadería son un factor importante en muchas economías nacionales y es grande su potencial en los ingresos por exportaciones y en las ganancias en moneda extranjera, así como en las economías domésticas.

Segundo: el manejo del sector ganadero requiere más de análisis económicos que de estrategias apropiadas para equilibrar la capacidad de manejo de los años de sequía con la capacidad para una buena generación de ingresos proveniente de la producción ganadera excesiva durante los años favorables. La búsqueda racional de tales oportunidades de ingreso depende del ajuste de los esfuerzos que se hagan para un manejo del registro por parte de los pastores, lo cual a la vez depende de cuán efectivos sean los programas de reconstitución del hato en los años posteriores a la sequía. 17

Tercero: el análisis de las economías ganaderas tiene que tomar en consideración la naturaleza la razón de ser y las oportunidades que tienen que ver con el cambio que hagan los pastores de un tipo de ganadería al otro. Estos cambios tienen un efecto obvio en el equilibrio de las necesidades de consumo en las oportunidades de generación de ingresos domésticos y por concepto de exportaciones y en el manejo de los riesgos de previsión de la sequía.

Cuarto : los análisis y la formulación de políticas deben tomar en cuenta lo fino y cambiante de los límites y la interdependencia que existen entre las actividades agrícolas y las pastoriles, así como sus sinergías reales y potenciales.

Quinto: es poco lo que se sabe en relación con la sensibilidad de los pastores a las fluctuaciones de precios. Tal información es medular para la evaluación de los efectos reales y potenciales de los programas de ajuste estructural en las comunidades pastoriles. El impacto de los programas de ajuste estructural aun se encuentra en sus inicios . Las estimaciones preliminares sugieren un registro muy mezclado en términos de crecimiento económico y preocupante impacto sobre los patrones de estratificación. Aparentemente hay muy poca información sobre el impacto de los programas de ajuste estructural en los pastores en particular..

6. EL IMPACTO DEL PROGRAMA Y LOS PROYECTOS SOBRE LA RECUPERACIÓN DE LA SEQUÍA.

Se debe poner atención especial al impacto que producen los aspectos particulares de las políticas gubernamentales en la capacidad que tienen Los pastores de resistir los efectos de los años de sequía y de recuperarse de ellos. Estos incluyen la seguridad alimentaria , la sedentarización, los servicios, los refugiados y el establecimiento de instituciones. De nuevo de los puntos claves se adelantaron anteriormente.

A. Seguridad Alimentaria

La seguridad alimentaria de los pastores, especialmente durante los años de sequía, es una función que está compuesta por muchos factores. Primero el tamaño y distribución de los hatos. Los pastores son a menudo más afectados por la escasez de alimentos que los agricultores. El precio de los animales se reduce notablemente en los años malos, como una función de la sobreoferta y de su débil posición para la negociación. Unas deficientes comunicaciones sobre el mercado en zonas frecuentemente lejanas a menudo agravan el problema. Además, las ventas en los años de sequía disminuyen la capacidad de los pastores de reconstruir sus economías durante los años favorables.

Segundo : la seguridad alimentaria de los pastores es una función del grado de reciprocidad comunitaria implícita en su tenencia de la tierra y en las costumbres de tenencia común de los bienes . Sin embargo tal reciprocidad puede verse intensa y desfavorablemente afectada por el impacto de los mercados comerciales y por los patrones de estratificación resultantes. Puede también disminuir la posibilidad de compartir los animales. De tal manera, las políticas de seguridad alimentaria deben incluir la reconstrucción de las normas tradicionales de cooperación.

Tercero : la seguridad alimentaria pastoril se ve afectada por patrones de diversificación económica. Que la diversificación sea o no beneficiosa para la seguridad alimentaria o en alguna otra forma depende enteramente de la forma que asuma. Sus obvios beneficios potenciales pueden quedar neutralizados, por ejemplo si genera una migración laboral a larga distancia y una dependencia del ingreso enviado al lugar de origen .

Cuarto : se conocen muy bien los efectos que generan dependencia potencial de la ayuda alimentaria. Las actividades industriales constructivas que se mantienen mediante programas de alimentos a cambio de trabajo pueden no ser sostenibles cuando se retiran los pagos en alimentos. La distribución del alimento puede verse afectada por ejemplo entre los beneficiarios inmediatos,

principalmente hombres, y las personas dependientes de estos pagos, que a menudo son mujeres y niños.

Quinto: la seguridad alimentaria depende de una adecuada planificación para el tiempo de la sequía y para el periodo posterior a la sequía . Esto incluye sistemas tempranos de prevención; ubicación, organización y almacenamiento para existencias de alimentos; infraestructura para un posterior desalmacenamiento ordenado y eficiente a precios razonables; planificación para las transiciones temporales y permanentes de pastores a medios de vida alternativos; control de la igualdad y la eficiencia en los programas de asistencia humanitaria de emergencia y una ordenada y eficaz reconstrucción del hato/rebaño después de la sequía,

B. Sedentarización

La sedentarización puede ser positiva o negativa dependiendo enteramente de cómo ocurra y a menudo está íntimamente relacionada con la medida en la cual tal transición sea o no voluntaria. Cuando los pastores son inducidos a la sedentarización como resultados de la invasión agrícola, la compensación por la pérdida de las tierras de pastoreo puede ser esencial, así como es lo más equitativo. Cuando esta compensación consiste en planes de asentamientos, es importante que esos planes queden debidamente incorporados a las estructuras sociales existentes y se ajusten a la continua interdependencia que se mantendrá entre los individuos sedentarios y sus familiares que aun permanecen en el pastoreo. Los planes compensatorios de asentamientos en el Valle de Awash constituyen un útil ejemplo en el sentido negativo. En este caso se ha otorgado compensación a los pastores al tiempo que los planes de asentamiento han dependido de los trabajadores agrícolas emigrantes extendiéndose así el asedio sin que se haya facilitado la transición de Afar hacia las actividades agrícolas. No fue sino recientemente que estos planes incorporaron a la empresa ganadera o reconocieron los constantes lazos económicos y sociales que seguían existiendo con sus parientes pastores fuera de los planes.

C. Servicios

La marginación de los pastores se agudiza por el hecho de que los servicios de educación, salud humana y animal y financieros con los que cuentan son aun menos adecuados que los ya deficientes con los que cuenta la población en general. Las dificultades de proporcionar servicios a tales poblaciones debido a su movilidad son tan bien conocidas, como universal es el reconocimiento de la necesidad que existe de ofrecerles. En el caso de las instituciones financieras, una clave es permitirles que canalicen los ahorros de los pastores más ricos hacia las necesidades de desarrollo de los que están en una situación más desventajosa, mientras se genera una ganancia para los prestamistas . El ahorro y la acumulación de capital podrían, de manera gradual y apropiada, asumir unas formas más diversificadas y estar menos concentrados en los animales.

Es necesario tomar medidas innovadoras para satisfacer las necesidades de salud y educación de los pastores parcialmente móviles. Es importante el conocimiento de las necesidades de salud de los pastores y este puede estar basado en la tradición local existente en que se pueda confiar. En las comunidades pastoriles son potencialmente útiles los servicios paramédicos y paraveterinarios, pero se deben establecer y cultivar los servicios de apoyo y la legitimación local requerida para su eficacia. Entre las iniciativas prometedoras para satisfacer las necesidades educativas de los pastores están las escuelas koránicas para pastores islámicos , las escuelas de internado, las escuelas móviles, los programas educativos no formales y los programas para adultos.

D. Desarrollo Institucional

Además de lo que se dijo acerca del desarrollo institucional en situaciones pastoriles, los siguientes puntos son de gran importancia. De hecho y en apariencia deben pertenecer a los pastores instituciones locales que sean viables y eficaces. Los diseños gubernamentales no pueden ser impuestos. En lugar de esto los funcionarios deben facilitar a los pastores sus propios métodos de desarrollo o reconstrucción institucional y reconocer la gran variabilidad que se da en el control de las circunstancias locales. Es importante no inducir a los pastores a que ellos mismos rectifiquen las instituciones tradicionales, sino más bien estimularlos y ayudarlos para que adapten las instituciones existentes a las cambiantes necesidades locales. Es esencial el adiestramiento administrativo mismo deberá adaptarse a las realidades locales. Finalmente, los aspectos técnicos de los programas gubernamentales deberán reconocer los límites del autogobierno local, mientras que otras necesidades requerirán de la articulación entre las instituciones locales y los tribunales y ministerios del gobierno nacional que funcionen en el plano local.

7. CONCLUSIONES

Las anteriores observaciones son aplicables a las circunstancias de los pastores en África y en el Tercer Mundo en general. A pesar de que las circunstancias de los pueblos pastores generales, es claro que existen muchos aspectos en los que las condiciones particulares de los pastores del Cabo de África, individualmente y como grupo, se apartan de la norma. Algunos de estos rasgos diferenciadores se identificaron arriba. Otros serán presentados en un trabajo que complementa al presente. Una importancia tarea de la conferencia será enfocar estas observaciones de nivel macro y micro sobre las políticas específicas de los gobiernos del Cabo y las respuestas a ellos por parte de la población pastoril que constituye su electorado.

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO AGROFORESTALES

B.O. Lundgren

Introducción

La historia de la agroforestería como ciencia y como punto focal del trabajo sistemático del desarrollo es muy corta: tiene a los sumo unos quince años. En 1982---la “Edad Media” de esta corta historia--- La Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de los Estados Unidos solicitó a este autor que hiciera una evaluación del papel de la agroforestería en le mejoramiento de las tierras tropicales. Las predicciones que aparecen ese informe (Lundgren, 1982^a) en relación con los probables progresos y dificultades que experimentaría la agroforestería en el lapso subsiguiente de cinco a diez años, parecen haber sido generalmente correctas. Parece estar aumentando el interés que tiene en la agroforestería los científicos, los expertos en uso de la tierra y los profesionales del desarrollo; los donantes y las instituciones nacionales están facilitando recursos para la investigación y el desarrollo en proporciones sin precedentes (aunque aún modestas en términos absolutos); están apenas comenzando a obtenerse resultados concretos de

los programas de investigación y desarrollo en escala significativa; y en un periodo de tres a cinco años se producirá una explosión de información sobre agroforestería. En otras aportaciones a este volumen se hacen resaltar estos acontecimientos en general, así como los avances logrados en campos y regiones concretos.

Otra apreciación que aparece en el informe arriba mencionado es que las principales dificultades que han impedido una completa realización del potencial de la agroforestería han sido de naturaleza institucional y han tenido que ver con el rígido encasillamiento disciplinario que caracteriza a las instituciones que trabajan en el campo del uso de la tierra. En los últimos cinco años se han dado pocas señales de que esta situación haya cambiado para bien. Más bien es ahora más urgente que nunca que se aborden estos asuntos institucionales en los más altos niveles, tanto en cada país como internacionalmente. Si no se hacen arreglos institucionales eficaces y pertinentes para poner en marcha programas de investigación y desarrollo en agroforestería en gran escala dentro de un periodo de cinco a diez años, existiría un real riesgo de que nunca más vaya a ser posible desarrollar completamente el potencial de la agroforestería.

Este artículo tiene que ver con los aspectos institucionales de la agroforestería. Presenta los pensamientos personales del autor y no debería de manera alguna interpretarse como una declaración de la política del ICRAF.

Instituciones que hoy tratan del uso de la tierra.

Hoy en prácticamente todos los países del mundo las instituciones básicas establecidas para tratar del uso de la tierra cuentan con estructuras tomadas de la región templada de Europa y Norteamérica. Ahí la modernización de la agricultura y la forestería que, a fines del siglo diecinueve y principios del veinte, era una necesidad para la rápida industrialización dependiendo al mismo tiempo de ésta, condujo al gradual surgimiento de instituciones gubernamentales y privadas de apoyo a los usuarios de la tierra. La producción de cultivos y la producción de maderas industriales, que se realizaban en distintos tipos de tierras, requerían de distintos tipos de aptitudes profesionales, tenían unas metas distintas y a menudo eran administradas por distintos dueños (agricultores o gobiernos y compañías privadas). Era totalmente razonable, por lo tanto, que las instituciones agrícolas y las de forestería se desarrollaran por separado y se mantuvieran independientes las unas de las otras. En los pocos casos en que se proyectaba deliberadamente que hubiese una interacción entre árboles, cultivos y además, o en su defecto, animales como parte de tecnologías o prácticas de uso de la tierra concretas, por ejemplo para rompevientos, franjas de albergue, setos, pastoreo en huertos de frutales o el manejo de especies de caza para la producción de carne en los bosques, nunca había dificultad en establecer cuál sector institucional era el “responsable” de la tecnología o práctica. Con muy pocas excepciones, cualquier cosa que se hiciera en tierras de cultivo determinadas, aun cuando implicase la siembra de árboles, era (y es) responsabilidad del sector agrícola/hortícola y cualquier uso de las tierras boscosas, incluyendo el manejo de especies de caza, el uso racional de las hayas, hongos, etc., corresponde al sector forestal.

Como resultado de la evolución separada de estas instituciones, hoy existen distintas leyes y políticas que rigen el uso de la tierra sea para agricultura o para forestería; hay instituciones separadas de capacitación, educación e investigación; la asistencia a los usuarios de la tierra se ofrece por medio de servicios de extensión separados; la agricultura y la forestería normalmente se ubican en ministerios distintos o si es que están en el mismo ministerio, en departamentos distintos.

Otro aspecto importante de lo que se ha heredado de los países industriales en materia de uso de la tierra es que todas las políticas y esfuerzos disciplinarios de investigación y desarrollo están orientados a la maximización sostenible del rendimiento de los productos por unidad de terreno; esto se aplica tanto al trigo, al maíz, a la leche y a la carne como a la madera de aserrío y a la madera para pulpa. El monocultivo comercialmente orientado domina el uso de la tierra y fue visto como actividad de mucho éxito según fueron aumentando gradualmente en volumen los mercados de productos agrícolas y forestales en el transcurso del siglo pasado. El uso de la tierra para subsistencia, en el sentido de que la gente depende de su uso de la tierra para subsistencia, en el sentido de que la gente depende de su propia tierra para su alimentación, realmente ha desaparecido en los países industrializados.

Cuando las potencias coloniales europeas esta establecieron sus administraciones en África y otros sitios de las regiones tropicales y subtropicales, las estructuras, políticas y objetivos institucionales relacionados con el uso y desarrollo de la tierra que se emplean en los países dominantes simplemente se copiaban en las colonias. Esto era válido también para aquellos países que no eran colonias. Esto era válido también para aquellos países que no eran colonias; por ejemplo: los de Iberoamérica, en donde los gobiernos decidieron adoptar la estructura institucional de los países industrializados en cuanto a uso de la tierra. El modelo se ha preservado tras la independencia en todos los países tropicales y todas las organizaciones internacionales de posguerra que se establecieron para ayudar a las naciones que surgían a usar mejor o más racionalmente su recurso tierra siguen los lineamientos de la disciplina convencional. Hay pocas dudas de que la concentración de los esfuerzos de investigación y desarrollo en los productos, tecnologías y prácticas particulares a los que conduce el enfoque monodisciplinario han resultado en algunos desenlaces de notable éxito en países tropicales durante este siglo. La producción de cultivos de exportación como el café, el té, el aceite de palma, las frutas y las especies constituye el soporte principal de la economía en muchos países en vías de desarrollo. Algunos países han logrado una autosuficiencia en la producción industrial de madera desarrollando sistemáticamente plantaciones de árboles exóticos e indígenas y todavía más sorprendente aun es que la “revolución verde” de las últimas dos o tres décadas ha convertido a países que anteriormente padecían de un déficit alimentario en grandes exportadores de granos. Aunque todos estos acontecimientos han recibido su parte de la crítica (alguna de ella justificada pero la mayor parte basada en al ignorancia) que han economistas, científicos sociales y ambientalistas, su éxito técnico y económico constituye un crédito indiscutible para todos los científicos hortícolas, silvícolas y agrónomos, así como para las instituciones de investigación y desarrollo que han sustentado su evolución.

A pesar de los éxitos relativos logrados en la agricultura, la forestería y otras disciplinas en los trópicos y subtropicos (países en vías de desarrollo), existen, obviamente, muchos aspectos en lo referente a uso de la tierra en los que no se ha logrado el éxito. La producción de alimentos per cápita ha venido decreciendo en África en los últimos 25 años; condiciones desérticas propiciadas por los humanos están extendiéndose a un ritmo alarmante; la erosión y las inundaciones, principalmente como consecuencia de un uso de la tierra defectuoso tras la deforestación, ocasionan una pérdida sin presentes de tierras labrantías; cada vez es mayor el número de regiones en las que las poblaciones rurales se ven afectadas por crisis de energía ya presentes o inminentes debido a la falta de leña para hacer fuego; por otro lado, los efectos de las sequías que se dan naturalmente, traducidos en pérdida de vidas humanas y ganado, se hacen más devastadores con el correr del tiempo. Queda por discutirse si las principales causas de estas condiciones son demográficas, políticas, tecnológicas, económicas o ambientales. No obstante, generalmente hay acuerdo en cuanto a que no existe una causa individual, sino una compleja interacción entre diversos factores y en que tal interacción es diferente de lugar a lugar y de país a país.

Me he ido convenciendo cada vez más de que un elemento que contribuye significativamente a la imposibilidad de resolver muchos problemas importantes en cuanto a uso de la tierra, es lo inapropiadas que resultan las instituciones convencionales orientadas a una especialización para identificar y abordar los verdaderos problemas que afectan a los sistemas de uso de la tierra en la mayor parte de los países (en vías de desarrollo) tropicales y subtropicales. Esto es particularmente cierto en el caso de los muchos sistemas agrícolas de subsistencia, mixtos (subsistencia y comercio) o de pastoreo en los cuales vive la gran mayoría de los usuarios del campo y con los cuales se gana la vida. Son diferentes, naturalmente, junto con las condiciones ecológicas y socioculturales, a los sistemas de pastoreo exclusivamente nomádicos de las zonas áridas y semi áridas, a los sistemas agrícolas sedentarios mixtos en los suelos de altura de las zonas sub-húmedas y al cultivo de cambios de las zonas húmedas. Algunas de las características son comunes a todos ellos; por ejemplo: bajos ingresos en efectivo y de ahí su poca capacidad de inversión en mejoras que requieren de dinero, ecologías marginales con suelos infértiles o erosivos o climas marginales. Es mucho más importante en estas situaciones minimizar el riesgo de que se arruinen los cultivos o de que se pierdan animales, que aumentar los rendimientos. A menudo la tenencia de la tierra es incierta o no se da del todo. Los territorios comunes, que frecuentemente constituyen fuentes importantes de leña para el fuego y de materiales de construcción, así como lugares de pastoreo, etc., se están reduciendo en extensión o se están degradando por la sobreexplotación que imponen poblaciones cada vez más numerosas.

Con pocas excepciones , los sistemas agrícolas de subsistencia o de cuasi subsistencia son mixtos en el sentido de el agricultor produce no sólo el cultivo alimentario básico, sino también cultivos alimentarios especializados (hortalizas, frutas, especias, etc.), animales de carne, de leche o de tiro y muy a menudo árboles y arbustos como combustible, forraje o material de construcción. Los ingresos en efectivo provienen algunas veces de los cultivos especializados mantenidos para efectos comerciales, pero normalmente provienen de excedentes de los cultivos y animales “ de subsistencia”. Obviamente, la importancia relativa de cada uno de estos componentes del sistema varía, pero todos ellos satisfacen necesidades básicas del usuario de la tierra (alimento, abrigo, energía, efectivo, etc.) y todos ellos interactúan económicamente y además, o en su defecto, etc.) y todos ellos interactúan económicamente y además, o en su defecto, ecológicamente, en el sentido de que son administrados por el mismo recurso laboral limitado y comparten el ambiente de la misma hacienda (el suelo, el agua, la topografía). La estrategia y los objetivos del usuario de la tierra en condiciones de subsistencia son utilizar su trabajo y los recursos de su tierra para optimizar, con un mínimo de riesgo, la producción de diversos productos y servicios que requiere para satisfacer todas sus necesidades básicas.

¿Por qué son inadecuadas las instituciones actuales?

Lo fundamentalmente inadecuado de las instituciones convencionales orientadas a una especialización está en no reconocer y comprender estos hechos, estrategias y objetivos básicos y en su incapacidad de adaptarse a ellos. Los objetivos básicos y en su incapacidad de adaptarse a ellos. Los objetivos, la infraestructura, la justificación y la filosofía de estas instituciones, así como la capacitación de sus expertos, están destinados a lograr la maximización de componentes individuales, llámense cultivos alimentarios, cultivos comerciales, animales o árboles. Existe poco entendimiento de que el usuario de la tierra necesita compartir con otros sus recursos para la producción de otros artículos o servicios. Aun cuando pareciera que existe un tal entendimiento--el experto en forestería podría generosamente estar de acuerdo en que la producción de alimentos es esencial y el agrónomo podría no estar en desacuerdo con que se necesita la leña---hay muy poco entendimiento técnico acerca de cuáles son los requisitos para la producción de artículos, más allá de la propia especialización o disciplina.

La incapacidad de las instituciones técnicas y expertos para comprender cómo las creencias y preferencias religiosas, culturales y tradicionales pueden anular un análisis de costo / beneficio sobre, por ejemplo: un mayor uso de fertilizantes, el mejoramiento del ganado o el establecimiento de plantaciones para leña, ha sido tan adecuadamente documentada por científicos sociales, que no hay necesidad de extenderse en este punto.

Muy obviamente es esta falta de entendimiento de las complejidades que caracterizan a muchos sistemas de uso de la tierra, que está solidificada en los cimientos mismos de las instituciones convencionales, la que constituye la causa principal de los muchos fracasos y frustraciones que se producen al tratar hoy de resolver los problemas del uso de la tierra en los países en vías de desarrollo. Generalmente los usuarios de la tierra no son conservadores o “primitivos”; no son tercamente reacios al mejoramiento de los suyos; no se oponen al aumento de sus rendimientos o ingresos en efectivo; tampoco se oponen a la siembra y cuidado de árboles en su tierra, siempre y cuando entendamos cómo la tecnología va a cambiar sus problemas, prioridades, creencias y objetivos y cómo las mejoras se ajustarán a ellos. La situación actual puede resumirse como en la ilustración I, que se deriva de una idea de R.Chambers (comunicación personal).

Existe un gran número de sectores, disciplinas, instituciones, científicos y expertos, leyes, políticas, etc. cuyo propósito es maximizar (dentro de límites conocidos e identificaciones por ellos) “su” producto; es decir: que sólo ven un segmento del sistema de uso de la tierra.

No existe hoy una institución que tenga tanto el mandato como la competencia para identificar soluciones a los problemas de uso de la tierra con base en un análisis interdisciplinario de dificultades y potenciales interactivos dentro de los sistemas de uso de la tierra, ni la fuerza para asignar recursos que vayan más allá de los linderos institucionales para poner en práctica tales soluciones.

Sin embargo, existen unos pocos signos positivos de que está aumentando la conciencia en cuanto a que es necesario resolver las dificultades institucionales que se presentan a una verdadera solución de los problemas. Por ejemplo: el informe recientemente publicado de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la “Comisión Brundtland”) (1987), llegada a la siguiente conclusión:

La naturaleza integrada e interdependiente de los nuevos retos y temas marca un fuerte contraste con la naturaleza de las instituciones que actualmente existen. Estas instituciones tienden a ser independientes, fragmentadas y limitadas a mandatos relativamente estrechos con procesos de decisión cerrados”.

Resulta menos prometedor, no obstante, el hecho de que prácticamente todos los documentos recientes sobre políticas y planificación preparados por instituciones internacionales, aun presumiendo de reconocer la necesidad de enfoques multidisciplinarios e integrados y visiones holísticas, terminan haciendo recomendaciones convencionales como un mayor uso de fertilizantes, irrigación y variedades de cultivos mejoradas genéticamente, una mayor siembra de árboles, etc. Ninguno contiene un análisis crítico en cuanto a si las instituciones existentes son capaces de abordar la totalidad de los problemas y contribuir a su solución. Esto vale tanto para la investigación agrícola (TAC, 1987) y forestal (Adams y Dixon, 1986; Carlson y Shea, 1986), como para las declaraciones sobre el desarrollo también agrícola (FAO, 1986^a, 1987; OUA, 1985) y forestal (FAO, 1985; WRI, 1987).

Una de las razones por las cuales han venido abordándose lentamente los problemas institucionales ha sido probablemente el atractivo de los “problemas globales”, que se ha manifestado en los últimos 15 años, por ejemplo en cuanto a problemas ambientales y del desarrollo como la desertificación, la deforestación, la crisis de la leña y el decrecimiento de la producción alimentaria. Como resultado de mejores técnicas de encuestamiento, control y otros métodos estadísticos ha sido posible dividir un número casi infinito de problemas locales complejos en lo que son los efectos de sus componentes y agregar estos efectos para delinear perspectivas globales. Puesto que es fácil expresar la magnitud de estos problemas en cifras globales notorias y alarmantes, tales como las correspondientes a la cantidad de hectáreas de bosque que se ha perdido o la tierra que se ha convertido en desierto o la distancia que la gente tendrá que caminar cada día para buscar su leña, se hace imperativo y hasta muy atractivo para los políticos, los decisores y las instituciones, buscar soluciones simples a estos problemas y extrapolar los posibles beneficios a una escala global. Las instituciones de los sectores especializados han tenido mucho éxito estudiando esta situación para aumentar la asignación de recursos para sí mismas, prometiendo soluciones simples a lo que parece ser una serie de problemas fáciles de entender: un mayor número de plantaciones de árboles resolverá los problemas de la leña y la deforestación; más fertilizantes e irrigación aumentarán la producción alimentaria y así sucesivamente.

Tan poco atractivo y complejo como pueda ser, el hecho es, no obstante, que así como los “problemas globales” son la suma de efectos de gran número de problemas locales, las soluciones sólo pueden lograrse adoptando un número igual de sensatas prácticas de uso de la tierra y medidas políticas y económicas (Lundgreen, 1985).

Deben identificarse, diagnosticarse y resolverse los problemas en el sitio en el que ocurren. No ayuda a los pequeños agricultores mixtos en el distrito x del país y saber que 300 millones de personas en el mundo en vías de desarrollo carecen de provisiones adecuadas que satisfagan sus necesidades de leña o proteínas. Existe una urgente necesidad de reconcebir y reevaluar la situación. Las conclusiones a las que se llegue deben llevar a las instituciones pertinentes del pensamiento maximizador especializado que se nutre de las estadísticas globales, al pensamiento de optimización multidisciplinaria orientado a la solución de problemas locales.

La agroforestería como catalizador del cambio

Cuando se institucionalizó la agroforestería por medio de la creación del ICRAF en 1977, había muy poca gente que opinaba que el tema no era otra cosa que un derivado del sector forestal. De hecho, las ideas y conceptos iniciales surgieron de expertos forestales preocupados por la deficiente contribución del sector forestal al bienestar de las poblaciones rurales, excepto por las que estaban directamente involucradas en operaciones de forestería. La experiencia larga y fundamentalmente positiva de sistema agrosilvícola del tipo taungya en terrenos forestales había demostrado a los expertos en forestería que la producción de madera y alimentos en la misma tierra era posible (King, en este volumen). En las primeras etapas, la agroforestería era vista como la contribución del sector forestal a la agricultura y muchos expertos forestales siguen pensando que así es. No se hizo un esfuerzo serio por integrar la forestería, mejor dicho:

el cultivo de árboles, en las prácticas agrícolas, para no decir algún análisis crítico acerca de si las instituciones forestales existentes eran o no competentes para extraer los árboles de los bosques.

Agroforestería es un nombre colectivo que abarca todos los sistemas de uso de tierra y prácticas que prevén la siembra deliberada de perennes maderables en la misma unidad de administración agraria junto con cultivos y además, o en su defecto, animales. Esto puede darse tanto en ciertas formas de disposición espacial o en una secuencia cronológica. Para optar la denominación de agroforestería, un determinado sistema o una determinada práctica de uso de la tierra debe

permitir unas interacciones económicas y ecológicas significativas entre los componentes maderables y los no maderables.

Esta definición subraya claramente la naturaleza integrada del enfoque. El objetivo de la agroforestería es (o debería ser) optimizar las posibles interacciones entre los componentes, de manera que pudiera lograrse un rendimiento más productivo, sostenible y además, o en su defecto, diversificable (en relación con la necesidad del usuario) de la tierra, que el que podría lograrse mediante usos de otra naturaleza. Es obvio que, con esta definición y con este objetivo, la agroforestería, como ciencia y práctica, debe trascender los espacios institucionales convencionales y nutrirse de las distintas disciplinas en los sectores sociales, productivos y ambientales (ver ilustración 1), si es que deseamos que se realice todo su potencial para un mejor uso de la tierra.

El ICRAF ha formado un equipo realmente multidisciplinario de expertos y científicos representantes de todas las disciplinas pertinentes que se estiman necesarias para estudiar todos los aspectos del sistema de uso de la tierra. Este equipo ha desarrollado métodos analíticos objetivos de identificación de problemas en los sistemas de uso de la tierra (agrícolas) y de potenciales para su solución, agroforestales (Raintree, 1987).

Utilizando una analogía de la Ilustración 1, esta metodología de diagnóstico y diseño (D & D) se significa que no se mantendrá a unos expertos individuales observando desde fuera del sistema de uso de la tierra los componentes propios de su especialización, sino que todo el equipo, sin ideas preconcebidas sobre la naturaleza de los problemas y su potencial solución, se “deja caer” en medio del complejo sistema y trata de diagnosticar mecanismos casuales que den lugar a los problemas e interacciones entre los componentes del sistema. Se diseñan entonces, con base a estos diagnósticos, tecnologías con el potencial para resolver problemas. Es sólo en esta etapa que puede definirse el papel que deben desempeñar los distintos sectores especializados y las distintas instituciones en el desarrollo de estas tecnologías.

Al ponerse esta metodología en práctica en programas colaborativos de investigación con instituciones nacionales e internacionales, el ICRAF se ha visto enfrentado a toda una serie de problemas relacionados

Con el encasillamiento de las instituciones y profesiones especializadas convencionales, que van desde una abierta desconfianza y falta de aprecio respecto al conocimiento de unos y otros, hasta la enorme dificultad de llegar a una decisión sobre la asignación de recursos en programas que involucran a diversas instituciones de ministerios distintos.

En el Programa de Redes de Investigación Agroforestal para el África (AFRENA), el ICRAF ha desarrollado un modelo para la colaboración interinstitucional en los planos nacional y regional que, por lo menos en sus etapas iniciales, ha tenido mucho éxito (Torres, 1986). Los elementos clave del enfoque consisten en estimular y asistir (técnicamente y si fuese necesario financieramente) a las instituciones nacionales de forestería, agricultura y otras para que trabajen conjuntamente en el análisis de los problemas de uso de tierra, en el diseño de programas de investigación para la solución de tales problemas y en la definición exacta de un papel en la ejecución de estos programas. Es esencial que la participación en sus actividades sea voluntaria para las distintas instituciones, que se vea como algo profesionalmente estimulante y enriquecedor y que no comience por “amenazar” las estructuras de poder institucional existentes. Los resultados técnicamente sensatos que comienzan a producir estos programas semi formales a través de las fronteras disciplinarias muestran que este enfoque tiene realmente potencial. Una vez que su utilidad haya sido confirmada, estaremos listos para tomar los pasos siguientes necesarios para lograr unas funciones y estructuras institucionales más apropiadas que permitan hacer frente a

los problemas de los pequeños agricultores y usuarios de la tierra en condiciones de subsistencia en los trópicos y subtropicos.

La agroforestería como disciplina tiene el potencial de asumir un papel preponderante y catalizador en este proceso de cambio, debido a su inherente naturaleza integradora y multidisciplinaria, a su objetivo optimizador y no maximizador de componentes y gran interés que se tiene en ella en la actualidad.

Instituciones que tratarán del uso de la tierra en el futuro

Sería presuntuoso terminar este artículo proponiendo una estructura y un conjunto de objetivos “ideales” para las instituciones que tratarán el uso de la tierra en el futuro. No existirá jamás una tal institución debido a la gran variedad de condiciones, políticas e instituciones que prevalecen entre regiones, países, economías, etc. Sin embargo, algunos pensamientos generales sobre los que podría ser su orientación podrían servir para meditar al respecto.

1-En el corto y el mediano plazo y dentro de las estructuras institucionales existentes deben estimularse y respaldarse más programas colaboratorios que vayan más allá de las fronteras de la especialización y aborden problemas concretos de uso de la tierra, tanto en el plano nacional como en el de agencias internacionales tales como las donantes, los organismos de Naciones Unidas y los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (IARC). Sería apropiado que las instituciones internacionales tomaran la iniciativa en este sentido. Desafortunadamente este no es el caso en estos momentos: en su mayor parte los organismos e instituciones internacionales están firmemente afianzados a su pensamiento y acciones especializados. Aunque existen unas muy pocas alentadoras excepciones, los enfoques integrados todavía parecen muy lejanos. Asumiendo el riesgo de caer en una sobregeneralización de hechos y de incomodar a algunos, creo que sería estimulante ver los siguientes avances positivos en el panorama del uso de la tierra:

- (a) Que las instituciones del Grupo Consultivo en Investigación Agrícola Internacional (GCAI) acepten el hecho de que los árboles y arbustos forman parte integral de la mayoría de los sistemas agrícolas productores de alimentos en pequeña escala en el mundo tropical y que su desarrollo racional puede mejorar la productividad, la sostenibilidad y la diversidad de la producción alimentaria.
- (b) Que los departamentos de Agricultura y Forestería de la FAO desarrollen proyectos conjuntos para demostrar que la organización principal de las Naciones Unidas para asuntos relacionados con el uso de la tierra tiene el interés, el mandato y la competencia para concebir la existencia de cultivos y árboles y sus interacciones en el mismo lugar y los mismos sistemas de uso de la tierra.
- (c) Que los departamentos de forestería y los asesores donantes bilaterales y multilaterales, bancos de desarrollo, institutos de investigaciones y política, etc, acepten el hecho de que la siembra de los árboles en tierras labrantías (agroforestería) no es una actividad exclusiva del sector forestal y que los mismos donantes e instituciones se pregunten por qué canalizan todo su respaldo a la agroforestería por medio de programas de forestería, energía o ambientales, en vez de programas agrícolas.

2- especializados; el Debe recalcar fuertemente que en el futuro todavía necesitaremos instituciones y expertos llamado a enfoques multidisciplinarios e interinstituciones y a un pesamiento de integridad no debe conducir a la formación de super instituciones manejadas exclusivamente por generalistas. Sin duda habrá necesidad de fisiólogos agrícolas, cultivadores de maíz, expertos en genética de los árboles y en fertilizantes, ecólogos de los insectos y así sucesivamente, así como las instituciones especializadas que ofrezcan un

ambiente un ambiente de trabajo para esos expertos. Aun el más “perfecto” programa de de investigación o desarrollo concebido interdisciplinariamente debe, al ejecutarse, dividirse en componentes y ser luego resintetizado. Si los conocimientos son inadecuados en cuanto a la estructura y función de los componentes, el todo (el sistema mejorado de uso de la tierra o lo que sea) nunca será ni totalmente operativo ni totalmente óptimo.

- 3- Lo que se necesitará son nuevas funciones institucionales para la identificación de problemas, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos, sin que necesariamente tengan que hacerse cambios fundamentales en la estructura. Pueden crearse estas nuevas funciones dentro de los ministerios y departamentos existentes a cargo del uso de la tierra o como organismos independientes subordinados a las instituciones existentes a ellos. Sería quizás mejor comenzar creando unas comisiones interinstitucionales para la planificación que se hará más y más ejecutivas conforme va adquiriéndose experiencia. Dependiendo de los problemas que deban abordarse, estas comisiones pueden luego crear unos equipos apropiados de trabajo con las instituciones especializadas y los recursos existentes.

Pueden que no suenen éstos como cambios muy fundamentales, pero requerirán de un pensamiento fundamentalmente renovado entre los científicos de las distintas disciplinas, las instituciones y los decisores.

Cuanto más pronto comience el proceso, más rápidamente podrán resolverse algunos de los problemas principales que tiene el mundo en materia de uso de tierra.

Referencias

- Adams, N. y R. K. Dixon (compiladores), 1986. Forestry networks. Memoria del primer taller de la red del proyecto sobre investigaciones y desarrollo en forestería/producción de leña (F7FRED), 24-27, septiembre de 1986, Bangkok, Washington, D.C: Winrock International.
- Carlson, L.W. y K.R.Shea (compiladores). 1986. Increasing productivity of multipurpose lands. Memoria del taller de planificación de la investigación del IUFRO para las zonas saheliana y del Sudán septentrional, Nairobi, enero de 1986. Viena: UUFRO.
- FAO. 1985. Tropical forestry action plan. Comité de Desarrollo del Bosque en los Trópicos. Roma : FAO.
- 1986a. A programme of action for African agriculture proposed by the Director-General. Roma: FAO.
- 1986 b. African agriculture: the next 25 years. Informe principal (ARC/ 86/3). Roma:FAO.
- 1987. 1987. Resumen del programa de trabajo y presupuesto 1988-1989. Documento COAG/87/5 presentado a la 9º sesión del Comité de Agricultura, 23 de marzo-1º de abril de 1987. Roma: FAO.
- Lundgren, G. 1982 a. The use of agroforestry to improve the productivity of converted tropical land. Informe preparado para la Oficina de Valoración Tecnológica del Congreso de los Estados Unidos (mimeógrafo).

.....1982 b. Introducción. Agroforestry Systems 1:3-6.

-----,1985. Global deforestation, its causes and suggested remedies. Agroforestry systems 3:91-95.

-----, 1987 a. Agroforestry in third world countries. Documento presentado al taller del IUFRO sobre agroforestería para las necesidades rurales. Nueva Delhi, India, 22-26 de febrero de 1987.

-----, 1987 b . ICRAF's first ten years. Agroforestry diagnosis and design. Agroforestry Systems 5: 219-250.

Technical Advisory Committee (TAC). 1987. CGIAR priorities and future strategies. Roma: TAC/FAO.

Torres, F. 1986. Agroforestry research networks in tropical Africa: and ecozone approach. Documento presentado a la Primera Conferencia Internacional sobre Sistemas de Investigación Agrícola, IFARD, Brasilia, 6-11 de septiembre de 1986.

World Commission on Environment and Development. 1987. Our common future. Londres: Oxford University Press.

World Resource Institute. 1985. Tropical forest: a call for action. Partes I-III. Washington, D.C. WRI. 13, 11 páginas.

ANÁLISIS ESPACIAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL: CASO DE LA CUENCA DEL RÍO BICOL EN LAS FILIPINAS

Denis A. Rondinelli

RECONOCIMIENTOS

En este informe se presentan los resultados del trabajo de campo y análisis realizados en los últimos tres años en la Cuenca del Río Bicol en las Filipinas. Los estudios de campo fueron hechos conforme a un contrato de asistencia técnica de la Oficina de Desarrollo Urbano de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID). Willian R. Miner y Eric Chetwynd, hijo, de la Oficina de Desarrollo Urbano de la USAID ofrecieron el respaldo logístico esencial, así como lo hizo el personal de la oficina de Desarrollo de la Misión de la USAID en las Filipinas. Un muy capaz personal filipino dirigido por Emmmanuel I. Astillero y Junio Ragrario aportó muchos de los datos y análisis sobre la Cuenca del Río Bicol. El trabajo de campo en Bicol aprovechó substancialmente un estudio conceptual preparado por el autor con Kenneth Ruddle, que fue posteriormente publicado con el título de *Urbanization and Rural Development: A Spatial Policy for Equitable Growth* (“Urbanización y el Desarrollo Rural: Una Política Espacial para el Crecimiento Equitativo”) (Nueva York: Praeger, 1987). Este estudio también recurre al documento del mismo autor anteriormente publicado con el título: *The Bicol River Basin Development Program: Prototype of an Equitable Growth Project* (El Programa de Desarrollo de la cuenca del Río Bicol: Prototipo de un Proyecto de Crecimiento Equitativo”), en *Modern Government/ National Development*, vol. 20 N° 1| (1979), pp 47-56 y al informe inédito “Bicol River Basin Urban Functions in Rural Development Project: Summary and Evaluation” (Proyecto sobre las Funciones Urbanas de la Cuenca del Río Bicol en el Desarrollo Rural: Resumen y Evaluación”) (Washington: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, 1978). Aunque el trabajo de campo fue parcialmente respaldado por la USAID, las interpretaciones y conclusiones de este análisis son las del autor y no reflejan necesariamente la política de la USAID.

Una versión anterior de este documento se presentó a la reunión del Equipo de Trabajo sobre Teoría y Metodología de los Sistemas de Recursos realizada en Séul del 29 de mayo al 2 de junio de 1979. La reunión fue auspiciada por la Escuela de Graduados de Administración Internacional de la Universidad Chung-Ang, de Séul y copatrocinada por la Universidad Chung- Ang y la Universidad de Las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

A pesar de impresionante progreso logrado en el desarrollo económico y social en gran parte del Asia a lo largo de las últimas décadas, una considerable proporción de la población de las sociedades asiáticas permanece en la pobreza extrema y la brecha entre grupos más ricos y más pobres, continúa ensanchándose.

El Banco Mundial ha descubierto que dos terceras partes de las personas más pobres del mundo: aquellas que viven en la “pobreza absoluta” con ingresos menores de US\$50 al año, están en Asia. La mayoría está concentrada en Bangladesh, Pakistán, India e Indonesia, pero grandes

conglomerados de personas también viven en condiciones de subsistencia o en condiciones similares en las zonas rurales y en los anillos que rodean la economía urbana en Tailandia, Burma, Sri Lanka, Malasia, Corea, Nepal, las Filipinas y otros países del Sudeste Asiático. La Oficina Internacional del Trabajo, en su estudio relativo a la pobreza en las zonas rurales de Asia, señala que a lo largo de las dos últimas décadas, los ingresos de gran cantidad de la gente pobre de las zonas rurales decreció y aumentó el porcentaje de población rural con ingresos y la riqueza en algunos países fue más pronunciada a mediados de 1970 que a principios de 1960 la distribución y la severidad de la pobreza en los países asiáticos tienen relación con los patrones de desarrollo de los recursos regionales. Lo limitado del acceso que tienen algunas regiones y grupos a los recursos, es una causa fundamental de la pobreza. Son evidentes algunas crecientes desigualdades en niveles e índices de crecimiento entre los países que han sido capaces de utilizar sus recursos efectivamente para estimular el desarrollo agrícola e industrial y aquellos que no manifiestan serias desigualdades en niveles de desarrollo agrícola y estándares de vida entre zonas urbanas y zonas rurales, así como entre regiones subnacionales con diferentes dotaciones de recursos activos productivos.

LOS RECURSOS MARGINALES Y EL DESARROLLO REGIONAL

“La marginalidad” es un rasgo característico de la mayor parte de las personas que viven en estado de pobreza. En gran parte de Asia, los grupos más pobres habitan ambientes escasamente poblados y ecológicamente hostiles: zonas marginales infértiles sujetas a recurrentes peligros naturales tales como sequías, inundaciones y plagas de insectos. Las adversidades naturales a menudo resultan exacerbadas por los peligros que crea la mano del ser humano con una destrucción ambiental acelerada. Estas zonas marginales en un mismo país, a menudo deja a los marginales totalmente fuera de los mercados agrícolas, lo cual invariablemente los empobrece aun más. El Banco Mundial estima que el 40% de la gente más pobre del mundo vive en las zonas con condiciones climáticas y ecológicas seriamente desfavorables: regiones tales como las altas planicies áridas y semiáridas de Irán, la mayor parte de la cadena Himalaya desde Afganistán hasta Burma, vastas extensiones propensas a la sequía en India, las pantanosas tierras bajas de Indonesia y la parte oriental de Malasia y las altas planicies y cuencas de los ríos en las Filipinas.

Pero la mayor parte de quienes se encuentran en condiciones de pobreza en Asia vive en zonas densamente pobladas con climas relativamente favorables y con extensos recursos potencialmente productivos.

La razón de su situación de pobreza es contar con un acceso apenas marginal a los medios que permiten obtener, transformar y entregar dichos recursos en una forma más productiva. Las zonas en las que habitan son aquellas donde la competencia por los recursos existentes, especialmente las tierras de labranza, es intensa; donde la estructura física, social y administrativa necesaria para la transformación y el uso de los recursos es escasa o donde los patrones deliberados de la inversión gubernamental los ha colocado en una desventajosa para efectos de competir con otras regiones en el mercado nacional y en el internacional.

En gran parte de Asia, la intensa competencia por la tierra cultivable es causa principal de la pobreza. “Dentro del sector rural”, según lo ha comprobado el Banco Mundial, “ el núcleo del problema de la pobreza está constituido por familias que poseen unas pequeñas parcelas que ellas mismas cultivan o no poseen la tierra del todo. Se prevé que continuarán produciéndose una severas presiones sobre los recursos rural en el sur y sudeste asiáticos por lo menos durante lo que queda de este siglo.

Pero también surgen problemas por el uso marginal de los recursos existentes: por la incapacidad de identificar usos productivos para los recursos indígenas o por las prácticas ineficientes de transformación y entrega de recursos. El uso ineficiente de la mano de obra, su baja productividad y el empleo esporádico en las zonas rurales es quizá el ejemplo más evidente de subutilización de los recursos en Asia. La OIT ha descubierto, sin embargo, que “la mano de obra no es el único recurso subutilizado; en muchos países la tierra y otros recursos tampoco son eficientemente explotados”. Las prácticas agrícolas ineficientes reducen la productividad total de la tierra en muchas regiones. Los períodos de barbecho excesivamente cubiertos por pastos naturales y otras situaciones similares- especialmente en las fincas de mayor tamaño- reducen la posibilidad de aumentar el rendimiento de las tierras cultivables existentes. “Al mismo tiempo” señala la OIT, “muchos de los pequeños agricultores se ven obligados a sobreexplotar su tierra, con el resultado de que la tierra útil resulta destruida por el agotamiento de la fertilidad del suelo”

El uso ineficiente o inadecuado de los recursos existentes a menudo es el resultado de otra forma de marginalidad: el acceso limitado que tienen las personas que viven en la pobreza a los servicios e infraestructuras complementarios necesarios para la obtención, transformación y entrega de los recursos productivos. En muchas regiones de Asia la intensa competencia por los recursos disponibles se ve intensificada por la falta de crédito a pequeños agricultores y empresarios, por la escasez de centros de comercialización, por la insuficiencia de las organizaciones cooperativas u otro tipo de arreglos para el transporte y venta de los productos, por las deficientes comunicaciones, la insuficiente infraestructura física y la deficiente organización de los servicios de extensión agrícola. La mayoría de las actividades de subsistencia, no obstante, dependen enteramente del trabajo manual o de la fuerza animal, a veces con la ayuda de simples instrumentos hechos a mano. Las nuevas formas de tecnología necesarias para la transformación de los recursos y para aumentar la productividad del trabajo no están al alcance de la gente pobre de las zonas rurales. Además, los arreglos administrativos e institucionales necesarios para mantener los recursos complementarios son a menudo inadecuados o no existen del todo. La subutilización del trabajo y de la tierra a menudo van acompañadas de la subutilización del capital,” consideran los analistas de la OIT. “Las grandes instalaciones para irrigación no se utilizan en toda su capacidad; se permite el deterioro de los canales de irrigación y de los fosos de drenaje; se permite que los estanques de peces se cubran de hierbas, el equipo mecánico se vuelve ineficaz debido al pobre mantenimiento y a la falta de repuestos”.

Asimismo, los pobres de las zonas rurales carecen de acceso a las instalaciones urbanas, así como a los servicios de salud, educación y sociales que podrían permitir que aquellos incrementaran su productividad. Tampoco pueden aprender fácilmente las nuevas formas de identificar los recursos potencialmente productivos o de usarlos en una forma más efectiva. El acceso limitado que tienen tales personas a las poblaciones comerciales y a las pequeñas ciudades, en donde se ubican los servicios e instalaciones necesarios para dar apoyo al desarrollo de los recursos rurales, los coloca en una serie desventaja.

Marginalidad y Política de Desarrollo

La marginalidad de las regiones pobres de Asia no se debe por entero a diferencias entre sus dotaciones de recursos naturales. Las disparidades entre regiones en lo relativo a ingresos y riqueza- y a la capacidad natural de explotar los recursos existentes en una forma productiva- a menudo son creadas por la inversión pública y las políticas de desarrollo. “la desigual distribución de beneficios entre la población y el desequilibrio patrón de desarrollo sectorial que ha caracterizado el crecimiento filipino durante gran parte de las últimas tres décadas”. Subraya

el Banco Mundial, “estuvieron íntimamente relacionados con las políticas de manejo de recursos y con los patrones de distribución de los recursos” En muchas de las regiones asiáticas en vías de desarrollo, tal como ocurrió en las Filipinas, las inversiones se concentraron fuertemente en industrias de gran escala con predominio de capital, generalmente ubicadas en una ciudad principal o en pocos centros metropolitanos y fueron asignadas al desarrollo de la infraestructura física en una pocas regiones favorecidas, generalmente dentro del centro metropolitano o en sus alrededores” La concentración de activos productivos en las oportunidades para el desarrollo, crearan ventajas competitivas por encima de otras localidades dentro del país y agotaran los recursos de las zonas rurales periféricas.

Actualmente estas localidades favorecidas cuentan con unas concentraciones de bienes de operación productivos y sociales mucho más cuantiosas que su parte de la población nacional”. Continúan atrayendo los recursos humanos y de capital de las zonas rurales, retardando así el desarrollo rural y manteniendo en la pobreza a las poblaciones en situación de subsistencia. En las Filipinas, por ejemplo, a pesar de que en Manila se encuentra sólo una cuarta parte de la población nacional, dicha ciudad cuenta con más del 72% de las empresas de manufacturera de la nación, el 80% de todo el empleo y producción manufacturera y el 61% del total de las camas de hospital. Consume el 83% de la energía eléctrica de la nación y genera más del 65% del total del ingreso familiar. En forma similar, Bangkok absorbe cerca del 65% de la inversión anual en Tailandia, cuenta con el 72% de todos los depósitos de los bancos comerciales, consume el 82% de la energía eléctrica de la nación y tiene el 77% de los teléfonos. El crecimiento de Jakarta se debe en gran medida a la abrumadora proporción de la inversión extranjera y nacional que recibe, en comparación con otras zonas de indonesia y con el porcentaje de la población nacional que se encuentra en ella. Entre 1968 y 1972, más del 32% de las inversiones nacionales y el 20% de las extranjeras aprobadas por el gobierno se encontraban ubicadas en Jakarta, ciudad que en dicho momento contaba con el 4% de la población de Indonesia.

Los niveles relativamente altos de crecimiento económico en las regiones de Luzón Central y Taglog Sur de las Filipinas no se pueden atribuir únicamente a sus ventajas naturales. Estos son el resultado de persistentes concentraciones de inversión pública y privada en infraestructura, servicios y actividades productivas en estas regiones a lo largo de un extenso periodo de tiempo. Actualmente estas regiones tienen ventajas sobre todas las demás del país en todos los aspectos del desarrollo económico y social. La producción agrícola en Luzón Central aventaja la de otras regiones porque el 50% de su tierra cultivada ha sido irrigada, en contraste con el 13% de las zonas cultivadas en el resto de las Filipinas. La región presenta el porcentaje más alto de agricultores con créditos provenientes de fuentes institucionales y con un mayor acceso a fertilizantes y otros insumos agrícolas que otras regiones en le país. Por más de un cuarto de siglo estas regiones han recibido un tratamiento preferencia en lo relativo a las asignaciones de recursos gubernamentales. Durante los años fiscales 1959 a 1961, por ejemplo, cerca del 57% de los gastos en infraestructura se efectuaron en estas dos regiones, un poco más del 70% en edificios, escuelas y hospitales que se construyeron en Manila y sus alrededores. De 1971 a 1973, estas dos regiones de mayor urbanización recibieron el 56% de todas las inversiones en infraestructura, el 64% de los proyectos portuarios, el 91% de los sistemas de abastecimiento de agua, el 63% de la irrigación, el 67% de los proyectos de control de las crecidas y de drenajes y el 60% de los proyectos de control de las crecidas y de drenajes y el 60% de los edificios, escuelas, e inversiones hospitalarias.

Además, las regiones de Luzón Central y Tagalog Sur se vieron favorecidas con asignaciones más altas destinadas a servicios sociales y gastos de desarrollo económico. Casi dos quintas partes de los proyectos de desarrollo de la comunidad financiados entre 1956 y 1973 se concentraron en estas dos regiones y el 43% de las empresas que contaron con la asistencia de la

Administración Nacional para el Desarrollo de las Industrias Artesanales (NACIDA) se encontraba aquí. Ciertamente, estas dos regiones dando cuenta de aproximadamente el 70% de la capitalización total de todos los proyectos de NACIDA en 1972. Más del 43% de la ayuda industrial en gran escala otorgada por la Junta de Inversiones (BOI), en 1973, fue asignada a empresas ubicadas en estas regiones.

Cada vez vemos con mayor claridad que la concentración excesiva de las inversiones sociales y productivas en unas pocas localidades favorecidas no resulta perjudicial únicamente para las regiones marginales exclusivas del desarrollo, sino que lo es también para el progreso económico nacional. La imposibilidad de movilizar y utilizar recursos para el desarrollo de las regiones marginales contribuye no sólo a un crecimiento geográficamente desequilibrado y socialmente injusto , sino que relega a gran parte de la población a la periferia del sistema nacional de producción, intercambio y consumo, o la deja totalmente excluida de él, restringiendo así la expansión de la economía doméstica. Ciertamente, las únicas economías de mercado en Asia que han podido crecer rápidamente con una distribución relativamente equitativa de los beneficios son aquellas que han tomado fuertes medidas para desarrollar ampliamente los recursos para ampliar el acceso de una gran mayoría de la población a los activos y destrezas de la producción.

Respecto a Corea, por ejemplo, Rao hace la observación de que “la amplia distribución de la tierra ha contribuido en forma importante al hecho de que los agricultores hubiesen obtenido una ganancia equitativa con el crecimiento de las utilidades agrícolas y que la difusión de la educación hubiese permitido la participación de un amplio segmento de la población en el moderno sector manufacturero en rápida expansión, factor esencial para la general modernización de la agricultura”. En Taiwán se puso un fuerte énfasis en el desarrollo de los recursos agrícolas por todo el país, uniformándose así los salarios y los precios entre los sectores urbano y rural y produciéndose la descentralización de la industria hacia las zonas periféricas. Además, tanto en Corea como en Taiwán la infraestructura física y los servicios sociales básicos se distribuyeron de manera amplia con el fin de aumentar la productividad de la mano de obra y de la capacidad de los poblados rurales para llegar a ser económicamente viables. Taiwán extendió los caminos rurales a todos los lugares de la isla, amplió los sistemas de ferrocarril, creó complejos industriales rurales, fortaleció las asociaciones agrícolas y proporcionó ayuda a industrias de materias primas en las zonas marginales. En Corea, las escuelas de enseñanza primaria y secundaria encuentran adecuadamente dispersas y son de acceso fácil para la mayoría de los poblados rurales. La mayoría de los poblados está conectada por carreteras y tienen acceso a comunicaciones telefónicas y a energía eléctrica. El programa gubernamental Saemul Undong continúa dando asistencia a proyectos de autoayuda en poblados rurales a fin de aumentar la autodependencia de sus habitantes, movilizar el liderazgo y aumentar la productividad.

II. DIMENSIONES ESPACIALES DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS REGIONALES

Los estudios realizados sobre el desarrollo económico tanto en los países industrializados como en las naciones en vías de desarrollo han mostrado que la clave para el crecimiento económico interno ha sido la creación de relaciones mutuamente beneficiosas entre los centros urbanos y el campo. El surgimiento de un sistema espacial que dio estímulo a la comercialización de la agricultura , que permitió que los recursos naturales de las regiones rurales fueran utilizados productivamente en dichas regiones y facilitó la diseminación de la innovación y la entrega de los servicios públicos y comerciales, que contribuyó a la eficiente producción e intercambio de bienes en toda la economía nacional y atrajo a grupos de población más numerosos a las actividades económicas productivas, fue crucial para un desarrollo generalizado.

Pero en una gran parte de Asia, tales sistemas espaciales no están bien desarrollados; aun no han surgido sistemas en puntos centrales de diferentes dimensiones que puedan realizar funciones especializadas que estén ampliamente distribuidos e interconectados de manera tal que constituyan un sistema mutuamente beneficioso de producción e intercambio. El desarrollo económico en general ha sido de naturaleza dualista y así la excesiva concentración de inversiones en infraestructura en un solo centro urbano o en unos pocos de los importantes ha creado sistemas espaciales polarizados que inhiben una mayor expansión de la economía doméstica, que explotan desfavorablemente los recursos básicos de las regiones marginales y que impiden la amplia distribución de los beneficios del crecimiento económico. En muchos países, como en las Filipinas, Tailandia, e Indonesia, las inversiones en producción e infraestructura han estado tan fuertemente concentradas en una sola ciudad y región importante, que con el transcurso del tiempo el área metropolitana mayor ha alcanzado la condición de “ciudad principal”. Es decir, que la ciudad ha tenido un crecimiento tan grande que ha llegado a dominar la totalidad de la economía nacional. Las ciudades secundarias o no se desarrollan o tienen un crecimiento muy lento. A menudo son pocas en cantidad y no tienen una distribución suficientemente amplia como para actuar como catalizadores del desarrollo en las regiones marginales. En sistemas espaciales altamente polarizados, las plazas de mercado generalmente son pequeñas, se encuentran dispersas y están pobremente equipadas para proporcionar servicios a las zonas rurales. Las ciudades pequeñas y las ciudades comerciales no están eficientemente relacionadas entre sí o con centros urbanos de mayor tamaño y de esta manera no pueden surgir fácilmente cadenas comercializadoras que puedan surgir fácilmente cadenas comercializadoras que puedan integrar las zonas rurales económicamente e incorporar las poblaciones marginales. Un gran porcentaje de la población urbana reside en la ciudad principal y en otros pocos centros urbanos reside en la ciudad principal y en otros pocos centros urbanos secundarios; pero una abrumadora mayoría permanece en las zonas rurales, esparcida en pequeños asentamientos que no son lo suficientemente grandes para sostener los servicios e instalaciones básicas para promover el crecimiento económico y el desarrollo de los recursos.

Las organizaciones de ayuda internacional y los gobiernos de los países en vías de desarrollo han reconocido cada vez más que para mejorar la pobreza rural, integrar las zonas marginales, e incorporar los grupos de subsistencia a la economía nacional, tendrán que promover un patrón espacial más equilibrado basado en una estipulación de abajo hacia arriba de las economías rurales.

los grupos de subsistencia a la economía nacional, tendrán que promover un patrón espacial más equilibrado basado en una estimulación de abajo hacia arriba de las economías rurales. La redistribución como medida única lograría poco en la superación de una pobreza rural de la magnitud de la que se observa en Asia. Poner énfasis en el “crecimiento con igualdad” requeriría del desarrollo de nuevos recursos en los países desarrollados y de la regular inclusión de las poblaciones marginales y de subsistencia en las actividades productivas en las regiones rurales, con ubicación estratégica en ciudades de mediano tamaño, en los poblados con las zonas rurales alejadas con el fin de aumentar el acceso de los pobres de zonas rurales a los servicios e instalaciones básicas. Las inversiones, además, tendrían que ubicarse de tal manera que pudieran crear un sistema espacial regional articulado e integrado, capaz de facilitar: 1- la ampliación de mercados a fin de que puedan dar cabida a una producción agrícola mayor y a otros recursos rurales, elevando así el ingreso de las familias rurales; 2- una distribución familiar y adiestramiento vocacional, los insumos técnicos necesarios para una mayor producción agrícola; por ejemplo: nuevas variedades de semillas, tecnología apropiada, caminos entre la hacienda y el mercado, electrificación rural y comunicaciones y transporte; 3- la creación de nuevas oportunidades de empleo rural, especialmente en el procesamiento de productos agrícolas, las empresas agrícolas, la fabricación en pequeña escala, las industrias casera que utilizan recursos

locales como materia prima para la producción y 4- modificación del patrón y reducción de la tasa de migración del campo a la ciudad. 21

Pero el patrón y composición de los sistemas espaciales y los papeles que desempeñan los diversos tipos de asentamientos difieren drásticamente de una o otra nación en vías de desarrollo y cualquier esfuerzo serio por dar forma a sistemas espaciales que fomenten un desarrollo más equitativo y difundido, especialmente en las zonas marginales, requiere de análisis y planeamiento cuidadosos. Ruddle y Grandstaff señalan dos de los peligros que representan las políticas de desarrollo inadecuadas en las regiones marginales. En primer lugar, ellos hacen la observación de que estas zonas no son necesariamente marginales en términos y que la estabilidad ecológica de regiones más pobladas y desarrolladas a menudo depende de la estabilidad de las zonas marginales. Unas perturbaciones de importancia de los sistemas ecológicos de las zonas marginales podrían tener efectos desfavorables en zonas más desarrolladas del país. Además, si el desarrollo es inapropiado o imprudente probablemente haría que la gente de las zonas marginales quedara en peores condiciones que antes y más alienada. “Las poblaciones de las zonas marginales son particularmente susceptibles a esto porque sus sistemas de recursos y sus formas de vida a menudo son radicalmente diferentes a los de aquellos que residen en zonas más desarrolladas”, señalan. “Existe, por lo tanto, una probabilidad real del aumento de la pobreza, alienación y desintegración cultural en condiciones de perturbación radical”. En el pasado, sin embargo, el análisis espacial para el desarrollo regional estaba limitado por otros tres problemas: la falta de reconocimiento de la importancia de los factores espaciales en el desarrollo de los recursos nacionales y regionales; la carencia de un marco operativo para el análisis espacial integrado y la escasez y falta de contabilidad de los datos en las regiones rurales para la formulación de planes de desarrollo efectivos.

El presente trabajo describe y evalúa un proyecto piloto realizado entre 1976 y 1978 en la Cuenca del Río Bicol en las Filipinas, con el propósito de abordar estos problemas y desarrollar un marco operativo para un análisis espacial integrado y para el desarrollo de los recursos regionales. Describe los métodos y técnicas que se utilizaron en la Cuenca del Río Bicol y los compara con metodologías probadas en proyectos experimentales anteriores en otros países en vías de desarrollo. Además, identifica los resultados del proyecto y evalúa los problemas de comportamiento y organización que resultan de su ejecución.

El proyecto del Río Bicol es de interés general para los planificadores del desarrollo de recursos por tres razones: en primer lugar: los análisis aplicados en las Filipinas son potencialmente duplicables, con la debida comprobación y adaptación, para la planificación del desarrollo espacial integrado en regiones rurales de otros países en vías de desarrollo. En segundo lugar: los problemas que implica diseñar análisis de política aplicada para el desarrollo espacial en Bicol son bastante comunes en gran parte del mundo en vías de desarrollo. Finalmente, los resultados del análisis proporcionan discernimientos acerca de las dimensiones espaciales del desarrollo de los recursos regionales; especialmente acerca de las relaciones entre subsistemas urbanos y rurales.

III. CONCEPTO Y ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS SOBRE “FUNCIONES URBANAS EN EL DESARROLLO RURAL”

La Cuenca del Río Bicol en las Filipinas fue escogida para el primero de una serie de proyectos de comprobación de los enfoques y metodologías para el fortalecimiento del análisis urbano y para la localización de servicios e instalaciones en centros urbanos que podrían servir como promotores del desarrollo rural. 23 Los diseñadores del proyecto sostuvieron que los factores espaciales eran cruciales para el éxito de “nuevas directrices” en las políticas de ayuda

internacional, cuyo propósito es la asistencia a la mayoría pobre del Tercer mundo, principalmente a través de un desarrollo rural intensificado. “Además de constituir fuentes de oportunidades de trabajo fuera de las haciendas”, señalaron, “los centros urbanos ofrecen posibilidades de comercialización, almacenamiento, procesamiento, abastecimiento, crédito, servicios de salud, educacionales y otros a las zonas rurales a las que prestan servicio”. Concluyeron que las zonas rurales que no tienen acceso a los centros y servicios urbanos no pueden prosperar y que “aquellas que no tienen acceso a centros (urbanos) plenamente funcionales y eficientes se ven privadas de su pleno potencial de desarrollo”.²⁴

Los proyectos recogerían datos adicionales sobre la relación entre el desarrollo urbano y el rural y a la vez comprobarían las metodologías analítica y de planificación para la promoción del desarrollo espacial integrado en las regiones urbanas. Los patrocinadores del estudio del Río Bicol señalaron que :

Los nexos entre el desarrollo rural y los centros urbanos son claros y los textos existentes identifican y aportan una cantidad considerable de conocimientos sobre tipos de servicios y funciones generales que se requieren en el plano del poblado comercial rural como respaldo para el desarrollo rural. Se ha avanzado menos en la identificación de instalaciones y servicios similares en otros niveles de la jerarquía urbana; es decir: en los centros regionales y suprarregionales y es poco lo que se ha escrito de carácter integral. Se necesita un mayor entendimiento en cuanto a la combinación, magnitud, oportunidad (es decir: el orden de prioridad) y ubicación de las instalaciones y servicios en todos los niveles y para distintos tipos de patrón agrícola. Además, se necesita información práctica sobre formas alternativas en las que podrían proporcionarse los servicios e instalaciones requeridos. ²⁵

Los resultados finales de los proyectos piloto⁹ serían : un proceso de análisis y un “paquete” de técnicas y métodos analíticos para la planificación, que ayudarían a los planificadores de los países en vías de desarrollo a diseñar políticas y programas para fortalecer el papel de los centros urbanos en el desarrollo rural. Los métodos probados que resultaren efectivos en estos países en vías de desarrollo se diseminarían entre las instituciones de desarrollo en el mundo.

El Marco Conceptual

La importancia de la dimensión espacial para la política de “crecimiento con igualdad” se confirmó con firmeza en la investigación preparatoria realizada en 1976. ²⁶ El estudio permitió descubrir que los sistemas espaciales en la mayoría de los países en vías de desarrollo no conducían a un crecimiento equitativo. A pesar de que los centros metropolitanos y las ciudades más pequeñas podían desempeñar un papel importante estimulando las economías rurales, en la mayor parte de los países en vías de desarrollo no estaban adecuadamente dispersos y a menudo estaban deficientemente conectados con las regiones rurales más alejadas, con lo que los pobres de las zonas rurales carecían de acceso a los servicios, instalaciones y actividades productivas localizadas en ellos. En consecuencia, las ciudades no proporcionaban los insumos necesarios para el desarrollo de nuevos recursos, para aumentar la producción agrícola o para satisfacer las necesidades humanas básicas en las regiones rurales.

El informe proponía un marco general para analizar las zonas rurales y determinar el grado de articulación e integración del sistema de asentamientos y los nexos entre las zonas urbanas y las rurales. Un análisis funcional de los sistemas de asentamientos en los países en vías de desarrollo podría ayudar a determinar los tipos de servicios e instalaciones “urbanos” necesarios en cada nivel de la jerarquía espacial y los medios para permitir un mejor acceso a dichas funciones por parte de los pobres de las zonas rurales. El estudio señalaba, no obstante, que

cualquier marco analítico tendría que ser modificado en la aplicación, adaptado a las condiciones locales y verificado en diversos países en vías de desarrollo. La escasez de datos y lo generalmente inconfiables que son las estadísticas en las naciones en vías de desarrollo, así como la necesidad de técnicas analíticas que puedan ser fácilmente aplicadas por los planificadores y que sean de fácil comprensión para los formuladores de las políticas en las regiones rurales, hacían necesaria una cantidad considerable de pruebas por medio de proyectos experimentales y proyectos piloto.

El informe sugería que los proyectos piloto apuntaran a tres campos analíticos:

1. *Análisis de los Recursos y Actividades Regionales:* que comprende factores tales como las características físicas de la región, la tierra y usos de los recursos, patrones de cultivo, volumen y diversidad de la producción agrícola, distribución de la población y patrones de asentamiento rurales, distribución de los servicios e instalaciones, actividades no agrícolas y comerciales y características del sistema de subsistencia.

2. *Análisis de las localizaciones Centrales:* que comprende de la localización de poblados comerciales, pequeñas ciudades y centro intermedios o regionales, el tamaño, composición y densidad de los poblados, la ubicación, concentración y dispersión de las funciones centrales, los cambios en magnitud y concentración de las actividades sociales y económicas a lo largo del tiempo y las características de la fuerza laboral y de la distribución del ingreso de los asentamientos.

3. *Análisis de los Nexos Espaciales Regionales:* que comprende el patrón físico, el económico, el de movilidad de la población, el tecnológico, el de entrega de los servicios sociales y los de interacción política y social entre los asentamientos de la región, así como los nexos con los centros externos.

También se delinearon diversas técnicas analíticas específicas y los tipos de información necesarios para aplicarlas. El informe hacía énfasis, sin embargo, en que los proyectos piloto debían hacerse a la medida de las necesidades y limitaciones encontradas en las regiones en estudio. No se podía imponer un paquete prediseñado de métodos; la metodología debía ser diseñada en colaboración con los planificadores e investigadores del país escogido para el estudio, únicamente después de haberse inventariado los datos iniciales y reconocido la información disponible.

IV. SELECCIÓN DEL LA CUENCA DEL RÍO BICOL

La Cuenca del Río Bicol, región económicamente deprimida ubicada en el extremo sudoeste de la península de Luzón, manifiesta características que son casi clásicas de las zonas marginales de los países en vías de desarrollo. La marginalidad de la Cuenca se debe en parte a su aislamiento físico de Manila y de otras regiones de las Filipinas y a un ambiente físico hostil para la actividad productiva durante gran parte del año. El ingreso es bajo y desigualmente distribuido. Las tecnologías de producción y comercialización son ineficientes en comparación con el resto de las Filipinas y de otros países asiáticos. La infraestructura y el capital son escasos y las instituciones del gobierno local son débiles e ineficaces. Los altos índices de crecimiento de la población no permiten que haya un crecimiento en la producción agrícola y una distribución más equitativa del ingreso. La pobreza y la falta de instalaciones sanitarias modernas perpetúan la generalización de los problemas de salud y nutrición. 27

Antecedentes y Condiciones

La Cuenca es una subárea de la Región del Bicol que consiste en dos provincias: Camarines Sur y Albay, con una extensión de 283.520

hectáreas, de las cuales cerca de la mitad consiste en tierra cultivable, y con una población de 1.8 millones de habitantes . 28 (Ver la ilustración 1) . Durante décadas, la Cuenca del Río ha experimentado unos altos índices de población de 1.8 millones de habitantes. 28 (Ver la ilustración 1). Durante décadas, la Cuenca Bicol ha experimentado unos altos índices de pobreza rural. La predominante economía de subsistencia agrícola ha producido un subempleo crónico y una seria desnutrición entre la población e igualmente ha dado lugar a una sustancial migración. En 1971, los ingresos de más del 80% de la población estaban por debajo del límite nacional de pobreza. En 1975, los ingresos anuales de cerca del 90% de las familias de la Cuenca estaban por debajo del límite nacional de pobreza. En 1975, los ingresos anuales de cerca del 90% de las familias de la Cuenca estaban por debajo del nivel medio de pobreza, clasificándose así como “los más pobres entre los pobres” (Ver Tabla 1) Cerca del 28% de la fuerza laboral o está desempleada o seriamente subempleada y las oportunidades de trabajos no agrícolas en los poblados y villas de la Cuenca son limitadas.

No sólo son bajos los niveles de ingreso de la población de la Cuenca del Río Bicol, sino que tanto el ingreso como la riqueza están desigualmente distribuidos. El 10% de los hogares en la Cuenca recibe el 43% del total del ingreso y el 50% más pobre de la población solo recibe el 13% del ingreso. La mitad más pobre vive aproximadamente con US\$45 per cápita al año, suficiente únicamente para comprar arroz, ocasionalmente algo de pescado y para satisfacer las necesidades más elementales de la vida. 29

Los estándares de vida de la Cuenca están muy por debajo de los de las Filipinas. A pesar de que no prevalece en al región una condición franca de hambre, el 80% de los niños en edad preescolar sufre de desnutrición severa. La mayoría de la población sufre de enfermedades intestinales propagadas por el agua y de parasitismo intestinal debido a la contaminación de las fuentes de agua y a las deficientes medidas de saneamiento ambiental. Casi 73 de cada 1000 criaturas que nacen en al Cuenca del Río Bicol mueren durante su primer año, principalmente de neumonía, gastroenteritis y bronquitis. Solo hay un médico por cada 4600 personas y la mayor parte de los médicos está ubicada en poblados de mayor tamaño, inaccesibles de que sólo una cuarta parte de todas las mujeres que viven en la Cuenca ha visitado alguna vez una clínica de salud, un hospital o un centro de planificación familiar; la mayoría de las familias de zonas rurales busca ayuda d curanderos o de parteras durante el embarazo. Las condiciones habitacionales fuera de los poblados de mayor tamaño también son deficientes. Las casas de las zonas rurales se construyen con desechos de madera y nipa y tienen techos de los hogares de la Cuenca tiene provisión de agua o servicios sanitarios adecuados. Las estructuras más seguras, más típicas de los poblados, están diseminadas en los poblados rurales, pero la abrumadora mayoría de casas a lo largo de la Cuenca está construida con materiales de construcción débiles altamente susceptibles al fuego, a las inundaciones o a la destrucción causada por los tifones. Pocas casas cuentan con agua corriente o electricidad; la gran mayoría usa el kerosene o la madera para alumbrarse y cocinar.

El índice de crecimiento de la población de 3,3% al año resulta en una razón alta de dependencia: cerca de la mitad de la población se encuentra en edades inferiores a los 14 años y más de del 1% de la población emigra de al Cuenca cada año. En su mayoría, los emigrantes son personas más jóvenes y más productivas que van en busca de oportunidades de trabajo en poblados de mayor tamaño, fuera dela Cuenca y generalmente en la región metropolitana de Manila. La Región del Bicol, de la cual la Cuenca es parte, ha tenido el más bajo producto interno neto (PIN) de las Filipinas a lo largo de al última década; sufrió una disminución en términos reales de 1.5% entre 1972 y 1974, en un momento en que el promedio nacional estaba experimentando un crecimiento

cercano al 4%. A principios de 1970, la Región del Bicol tenía la más baja cuota de empleo y producción entre todas las regiones de las Filipinas, así como la más baja proporción en el país de establecimientos modernos de manufacturas en relación con el número de población. Ciertamente, la única capacidad industrial de la Cuenca consiste en pequeñas industrias familiares, agroprocesadoras y artesanales. Casi todos los bienes manufacturados que se venden en el Bicol son importados de Manila.³⁰

Problemas de Desarrollo

Irónicamente, la mayor parte de los bicolanos vive en la pobreza en una tierra de enorme belleza natural y de abundantes recursos naturales (ilustración 2) Debidamente irrigado y cultivado, el rico suelo aluvial de la Cuenca podría producir suficiente arroz para dar sustento a unos 8 millones adicionales de personas. La producción de maíz, abacá, azúcar, coco y hortalizas es sólo una fracción del potencial de la Cuenca en condiciones favorables. El Bicol también tiene una riqueza de recursos minerales no aprovechados: cerca del 20% de las reservas de carbón de las Filipinas. La planta geotérmica Tiwi, ubicada en el límite noreste de la Cuenca, pronto generará considerables cantidades de energía relativamente barata.

Pero en calidad de economía regional, la Cuenca del Río Bicol se encuentra en estos momentos insuficientemente equipada para lograr un aumento en la productividad y un desarrollo generalizado. A lo largo de gran parte del año la Cuenca recibe el embate de frecuentes tifones que traen consigo lluvias y vientos- Las crecidas perennes destruyen cultivos y casas, empujan el agua salina hacia los arrozales internos y dan lugar al depósito de sedimentos y la erosión en una amplia extensión. La zona está físicamente aislada del resto de las Filipinas durante la peor parte de la época de tifones y muy deficientemente conectada con otras regiones o con Manila, incluso cuando hace buen tiempo. Una única carretera pavimentada que se abre paso tortuosamente a través de las montañas del Luzón central conecta Bicol con Manila.

Durante la época de los tifones incluso esta conexión resulta frágil por cuanto algunas secciones de la carretera son lavadas y se precipitan por las laderas de empinadas montañas. Los vuelos diarios, los buses y el único ferrocarril que se comunica con Manila, facilitan una capacidad apenas limitada para viajes o comunicaciones interregionales y los pequeños puertos en los poblados costeros proporcionan un acceso también limitado para el intercambio comercial entre las islas. El transporte regional y las comunicaciones no son mejores; limitan los viajes y la comercialización y convierten el sistema de asentamiento de la cuenca en una dispersión de grupos de poblados relativamente aislados y deficientemente integrados.

Tan poco inducen las modalidades actuales de tenencia de la tierra a un aumento de los ingresos familiares. Las propiedades agrícolas también son pequeñas y fragmentadas. Desde un tercio hasta la mitad de todos los productores de arroz y maíz consiste en arrendatarios o trabajadores sin tierra y la productividad agrícola es menor en casi un 10% que la de las Filipinas en general. Los dueños de las grandes propiedades han reinvertido muy poco de sus ganancias en la Cuenca a través de los años y la tecnología agrícola tanto en fincas grandes como pequeñas es primitiva. La mano de obra y los animales de tiro proveen la mayor parte del trabajo agrícola. Se han establecido relativamente pocas instalaciones de beneficiado o procesamiento, las cadenas de comercialización en las zonas rurales son pobres y la capacidad de almacenamiento es limitada. Debido a que la productividad y el ingreso son bajos, tanto los arrendatarios como los pequeños propietarios están constantemente endeudados. Cualquier excedente que acumulen, se gasta rápidamente en bautizos, bodas, funerales, la educación de los niños, la fiesta anual y el pago de préstamos. Únicamente cerca de la mitad de las 100.000 hectáreas de la Cuenca que consisten en arrozales potencialmente irrigables es irrigada; aproximadamente 50.000 hectáreas de la tierra de

vocación agrícola de primera calidad quedan anegadas durante la época de los tifones y las adyacentes al Río Bicol sufren de contaminación salina.

Debido al gran tamaño, rico potencial y aguda pobreza de la Cuenca, tanto el gobierno nacional como las agencias de ayuda internacional han manifestado un profundo interés en su desarrollo. El Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol (PDCRB) fue establecido por decreto ejecutivo en 1973 y ratificado mediante decreto presidencial en 1976. El programa busca promover el desarrollo de la agricultura, los recursos naturales, la infraestructura, los servicios sociales y la inversión del sector privado a través del desarrollo rural integrado; proporcionar planeamiento y manejo integral de programas y proyectos pero en forma descentralizada y combinar los recursos nacionales con los locales para el logro de las metas de desarrollo regionales. 31

El PDCRB y otros programas regionales están dentro de la jurisdicción del Consejo Nacional sobre Desarrollo Integrado de Zonas (NCIAD), que recientemente fue establecido en la Oficina del Presidente. El Ministerio Obras Públicas sirve como coordinador entre el PDCRB y los directores regionales de los ministerios nacionales y las agencias que funcionan dentro de la Cuenca, los gobernadores de las provincias participantes y el director del programa PDCRB forman el Comité Coordinador de la Cuenca del Río Bicol (CCRB). Un consejo con representantes de la empresa privada, agricultores y grupos religiosos, los medios y organizaciones cívicas y juveniles, da asesoría al programa, la Cuenca está dividida en Zonas de Desarrollo Integrado (ZZDI), cada una con un equipo de desarrollo encabezado por un alcalde municipal y que consiste de funcionarios del gobierno local, líderes comunales y personal técnico de ministerios nacionales y de agencias de gestión que trabajan en la Cuenca. Estos equipos de desarrollo de área reciben asistencia en tareas técnicas y de planificación por el personal profesional del PDCRB y de las agencias de gestión (Fig 3).

La planificación del desarrollo, los estudios técnicos y el diseño del proyecto han sido financiados en parte por donaciones y préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional en sumas casi idénticas a las proporcionadas por el Gobierno de las Filipinas.

En este momento se encuentran en marcha tres importantes proyectos de construcción, como parte del desarrollo de los recursos hidrológicos y de caminos secundarios y de abastecimiento y hay uno que se encuentra en la etapa de diseño. Se han hecho los estudios integrales de los recursos hidrológicos, la clasificación de tierras y los levantamientos topográficos, el transporte intermodal, la hidrometeorología y otros. Están recopilándose los datos y están haciéndose los estudios de factibilidad para los proyectos de educación agrícola, salud, nutrición, planificación de la población, producción de cultivos y para los proyectos agrícolas compactos y también está haciéndose un estudio socioeconómico integral que se actualizará cada tres años. Un estudio de reconocimiento de las empresas agrícolas, estudios de factibilidad y análisis de la industria rural se han iniciado recientemente.

Planes Para el Desarrollo Futuro

El rápido éxito que han tenido la planificación y el desarrollo regional en la Cuenca ha captado la atención de otras organizaciones de ayuda. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y los gobiernos de Alemania y Japón han expresado su interés en colaborar con varios proyectos identificados en el Plan Integral del Bicol para 1978-1987. Se han previsto para el próximo decenio unos amplios proyectos de infraestructura física, producción agrícola, agronegocios, manufactura en pequeña escala y servicios sociales (Tabla 2), algunos de los cuales fueron incluidos en las propuestas presentadas durante las reuniones del Grupo consultivo del

Banco Mundial celebradas en Japón en 1978. Se ha identificado un segundo programa de construcción de caminos de la hacienda al mercado, cuyo costo se estima en más de US\$40 millones. El Banco Mundial y el gobierno japonés están actualmente aportando fondos para algunos proyectos viales y el BAI está financiado la rehabilitación del ferrocarril de Manila al Bicol. Además, el ADB ha manifestado su disposición de considerar propuestas para préstamos a fin de complementar las operaciones gubernamentales de irrigación y las actividades agrícolas en raciones gubernamentales irrigación y las actividades agrícolas en diversas Zonas de Desarrollo Integrado ZDI. Alemania y Japón han enviado representantes para investigar las posibles inversiones, particularmente en la ZID industrial. Se ha propuesto un préstamo del Banco Mundial con el propósito de mejorar la calidad y de ampliar las facilidades de las universidades agrícolas locales. Además, tanto el Banco Mundial como el ADB pueden proporcionar ayuda para los proyectos de mejoramiento de los puertos más pequeños de la Cuenca y para los de extensión y mejoramiento de la provisión de agua corriente y contribuir al desarrollo de los agronegocios y de la industria pesquera, así como a la realización de estudios sobre la industria rural. Se espera que la USAID continúe proporcionando apoyo financiero para la planificación y preparación de proyectos, para los proyectos de capital en algunas ZDI, para un proyecto integrado de salud, nutrición y población y para la contratación de asistencia técnica a fin de aumentar el personal cada vez más numeroso de planificadores, técnicos y administradores debidamente capacitados del PDCRB.

Proyecto sobre “ Las Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural”

En tales circunstancias, se escogió la cuenca para la realización del primero de una serie de proyectos piloto para el análisis espacial integrado, no sólo por su marginalidad y altos niveles de pobreza, sino también porque una entidad de planificación y desarrollo regional: el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol, estaba dispuesta a llevar a cabo el estudio y porque la base de datos encontrada en las Filipinas era relativamente buena. Se podía disponer de mano de obra local altamente capacitada y en condiciones de poner en ejecución el proyecto con éxito. A la hora de la selección también fueron elementos de peso el interés de la Misión Filipina de la USAID y la colaboración el gobierno filipino con el apoyo ofrecido.

El proyecto de 16 meses fue diseñado en colaboración con asesores internacionales y su ejecución estuvo a cargo del Centro de Estudios Políticos y del Desarrollo (CPDS) de la Universidad de las Filipinas en Los Baños, a través de un contrato con el PDCRB. EL CPDS mantuvo una oficina de campo en el Bicol durante las etapas de recopilación de datos del proyecto y luego trasladó el personal a Manila y Los Baños, para las etapas de análisis y planificación.

El diseño y la ejecución del proyecto por parte de personas originarias de las Filipinas y no por parte de asesores extranjeros era importante por dos razones: la primera era que, a pesar de que el Bicol tenía una base de datos relativamente buena, se preveía que gran parte de la información crucial no iba a estar disponible en las formas en que se necesitaba y el conocimiento y la experiencia de los planificadores locales sería esencial para llevar a cabo el diseño de encuestas realistas y para la interpretación de los resultados. En segundo lugar, el proceso de planeamiento iba a ser institucionalizado en el que su personal y asesores estuvieran estrechamente involucrados en todo el estudio. Consultores internacionales ofrecieron ayuda en el diseño del proyecto y asistencia técnica en la selección y adaptación de la metodología, así como en la revisión y evaluación de los documentos de trabajo y del informe final, habiendo colaborado también para efectos de capacitación; igualmente estuvieron a cargo del control y la evaluación del proyecto. Dichos asesores estaban disponibles a intervalos regulares durante el proyecto, pero no residían a tiempo completo en las Filipinas. La responsabilidad final de todas las etapas y de que el proyecto se llevara a feliz término, se había encomendado al personal filipino. 32

V. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN Y SELECCIÓN DE LA METODOLOGÍA

Se tomaron decisiones acerca de la organización y diseño de la metodología con base en principios específicos relativos a la necesidad de utilizar técnicas analíticas que pudieran ser fácilmente aplicadas en las zonas rurales de países en vías de desarrollo. La metodología fue adaptada tanto a las características de las personas encargadas de tomar las decisiones en las regiones rurales donde el proyecto tenía posibilidades de ser duplicado, como a la disponibilidad de datos en la Cuenca del Río Bicol. Algunas de los principios utilizados en la organización del proyecto y la selección de metodologías eran inherentes al marco conceptual empleado en su diseño, otros habían sido recomendados por los asesores internacionales y unos cuantos más surgían de la experiencia adquirida conforme avanzaba el proyecto. Algunas técnicas específicas de análisis habían sido probadas anteriormente en proyectos experimentales en India, Brasil y Ghana y estaban incluidas en la metodología diseñada para el Bicol. 33

El proyecto tenía cuatro fases distintas: primero, se realizó un exhaustivo inventario de los datos, la información y los estudios existentes, para construir un perfil estadístico de la región y para esbozar los recursos existentes en los asentamientos rurales y en los centros urbanizados de la cuenca; segundo, se practicó un análisis de la complejidad funcional del sistema de asentamientos de la región a fin de determinar la distribución de los servicios, de las instalaciones y de las actividades productivas y para definir la “jerarquía” de los asentamientos; tercero, se hizo un análisis de las interconexiones entre asentamientos dentro de la región y entre estos y lugares fuera del Bicol; finalmente, se realizó un análisis del acceso de los pobres de las zonas rurales a los servicios e instalaciones ubicados en los asentamientos urbanizados. Se evaluó la suficiencia de la distribución de las funciones urbanas para el desarrollo rural y se formuló un plan de política espacial para el futuro desarrollo de la cuenca. El plan habría de ser luego transformado en recomendaciones para la identificación, selección y ubicación de los proyectos de inversión diseñados para aumentar el acceso de los pobres a las funciones urbanas necesarias para el desarrollo rural y para fortalecer el sistema espacial para un desarrollo económico equitativo.

Entre los principios operativos utilizados en la organización del proyecto y en la selección de las técnicas analíticas se encontraban los siguientes.

1. Crear un proceso de planificación continuo y elaborar un plan de desarrollo espacial. El objetivo del proyecto era doble: lo primero era “desarrollar un proceso de planificación potencialmente válido para su aplicación en cualquier otra parte de las Filipinas y en otros países” y lo segundo desarrollar “un plan para fortalecer la contribución de los centros urbanos al desarrollo del Bicol. 34 Así el proyecto no sólo pondría a prueba un procedimiento analítico y de planificación, sino que también institucionalizaría el proceso en el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol de modo que el análisis pudiera ser revisado continuamente.

A pesar de que el personal de CPDS realizó intensos esfuerzos por cumplir con ambos objetivos, primordialmente, por medio de la participación del personal técnico, de los planificadores del PDDCRB y de los asesores filipinos en las operaciones del proyecto y facilitando la información a los líderes políticos locales por medio de capacitación y talleres, el tiempo y la atención del personal inevitablemente se centraban en el análisis. La formulación de un proceso de planeamiento progresivo, así como su institucionalización a menudo estaban subordinadas a la conclusión de tareas más inmediatas. Los talleres que se realizaron trimestralmente en el Bicol demostraron que de esta manera podía mantenerse a un equipo de personal técnico y líderes

políticos informado acerca de las actividades durante los primeros seis meses del proyecto, pero la participación fue decreciendo al ir avanzando el proyecto. Las presiones de tiempo y los compromisos que resultan conflictivos para los líderes políticos hicieron que su asistencia a los talleres se volviera esporádica. Una vez que las actividades del personal se trasladaron del Bicol a la Universidad de las Filipinas en Los Baños, se hizo más difícil proporcionar la información y obtener la participación. Además, conforme fueron acumulándose las presiones sobre el personal para que se concluyeran puntualmente diversas etapas del proyecto, se fueron adoptando procedimientos más expeditos y menos participativos.

2. Diseñar un plan de desarrollo y análisis espacial de modo que esté orientado en dirección de las políticas y que sea de naturaleza auxiliar. El plan o análisis espacial estaría orientado hacia los requisitos de toma de decisiones del Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol, de las oficinas regionales de las dependencias del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y locales durante los diez años venideros. Como lo expresó el director regional del Departamento de Gobiernos Locales y Desarrollo de la Comunidad durante un taller organizativo que se llevó a cabo en los comienzos, los resultados del proyecto sobre las Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural deberían convertirse en aportes para los esfuerzos de planificación de otras organizaciones. El plan no constituiría un esquema de desarrollo rural integral per se, debido a que la Dirección Nacional de Economía y Desarrollo (NEDA), las principales ciudades y el PDCRB ya tenían planes de desarrollo integrales. En vez de esto, el Proyecto sobre la toma de decisiones en el plano de las localidades y para la revisión de los planes de desarrollo integrales. El planeamiento sería auxiliar y los datos y los análisis podrían ser utilizados a fin de completar los criterios técnicos usados por las diversas organizaciones al hacer las inversiones en la zona. 35
3. Uso de métodos de investigación aplicada y técnicas analíticas que sean fácilmente aplicables por los planificadores rurales y fácilmente comprendidas por los decisores políticos. Las técnicas analíticas de las políticas aplicadas y para las aptitudes de planificación con que se cuenta en las zonas rurales. Los asesores creían que las condiciones encontradas en la mayoría de las naciones en desarrollo imponían fuertes limitaciones a la complejidad del análisis de las políticas aplicadas. Los planes políticos deben hacerse con rapidez y ser oportunos si es que han de tener un impacto en la toma de decisiones en materia de inversiones. Así, los estudios sobre políticas en general no pueden depender de una recopilación de datos que consuma mucho tiempo ni de técnicas de investigación altamente sofisticadas. Por lo demás, no pueden recurrir a técnicas que impongan a los usuarios requisitos excesivamente complejos o costosos o que consuman mucho tiempo. Estas deben ser relativamente fáciles de aplicar y no deberán requerir, al menos inicialmente, equipo sofisticado o altos niveles de destreza técnica y adiestramiento que usualmente no se encuentran en regiones rurales. Si los métodos van a ser institucionalizados en procesos de planeamiento local y de toma de decisiones, deben ser de un tipo que pueda aplicarse manualmente o con equipo de fácil adquisición y operación tal como calculadoras de escritorio. Si van a ser aplicados por planificadores y administradores sin ningún adiestramiento técnico avanzado en análisis espacial, estos deberán comprender operaciones relativamente simples y de fácil aprendizaje.

Además, se consideró de crucial importancia que los métodos y las técnicas fueran comprensibles para quienes dictan las políticas rurales y que los resultados de los análisis fueran claramente presentados a los personeros locales y nacionales que han tenido un contacto o un interés limitado en metodologías de análisis espacial y quienes ciertamente podrían estar alienados por una compleja metodología. La principal audiencia para el análisis en la mayoría de los casos serían funcionarios gubernamentales y líderes políticos con educación adiestramiento técnico limitados .

Las técnicas analíticas más fácilmente comprensibles para ellos consistirían de estadísticas descriptivas, diagramación analítica, representación a escala y confección de tablas.

A pesar de que la mayor parte de los participantes en el proyecto eventualmente aceptó el principio general, en las primeras etapas se manifestaron fuertes tendencias para desviarse de él. Algunos de los miembros del personal (la mayoría de los cuales tenía grados de maestría), los profesores de la Universidad de las Filipinas que actuaban como asesores y algunos de los planificadores del PDCRB a menudo mostraban más interés en una metodología relativamente sofisticada y a menudo visualizaban el proyecto más como investigación que como un ejercicio en el análisis de las políticas aplicadas. Los miembros del personal tenían la preocupación de que los resultados derivados de técnicas descriptivas más simplificadas no tendrían la “autoridad” de aquellos generados por métodos estadísticos sofisticados y por análisis computarizados. Sin embargo, conforme el proyecto avanzaba e iban haciéndose más evidentes las limitaciones de los datos disponibles, la necesidad de recopilar información adicional que se ajustara a metodologías analíticas complejas, las dificultades para explicar técnicas más sofisticadas a los líderes políticos y al personal técnico en las dependencias gubernamentales y las limitaciones para hacer operativos los análisis computarizados, el principio se volvió más aceptable.

4. utilización en la mayor medida posible de los datos existentes; limitar la recopilación de datos nuevos a las zonas en las que aparecen “brechas de información” significativas. Debido a que se habían realizado previamente varios estudios en el Bicol y debido a que las Filipinas contaban con una extensa información estadísticas y censal, la estadísticas de planificación y análisis se adaptaron en la medida de lo posible al uso de los datos existentes. Apenas sí se usaron métodos que requerían recopilación adicional de datos y sólo cuando se identificaron “brechas de información” de crucial importancia. En todo caso, las limitaciones de tiempo y dinero imposibilitaron la recopilación de datos en gran escala, así como una amplia investigación original. El estudio de las funciones Urbanas recurrió tanto como le fue posible a los materiales del censo, a estudios previos sobre recursos y a estudios sociales de la cuenca, así como a estudios técnicos y de factibilidad especializados realizados por y para el PDCRB.

A pesar de que la Cuenca del Río Bicol, que era una región económicamente deprimida, era “rica en datos”, pronto se hizo evidente que muchos de los datos disponibles no eran recopilados o proporcionados de manera apropiada para el análisis espacial. Casi todo los datos socioeconómicos, por ejemplo, proporcionaban información en escala provincial o municipal y no podían ser desagregados en escala del barangay (poblado). Así, a menudo era difícil o imposible hacer distinciones significativas entre poblaciones (centros poblacionales) y barangays rurales con los datos socioeconómicos proporcionados en el plano municipal. Además, muchos de los datos recopilados por la Oficina Nacional de Estadística y Censos (NCSO) se habían recopilado como muestra, lo cual hacía imposible atribuirlos a asentamientos específicos o hacer uso de las hojas originales del trabajo de campo para segregar los datos referentes a los asentamientos. Algunos de los datos habían sido proporcionados en diferentes unidades a lo largo del tiempo o cambiaban de un periodo a otro los límites de las unidades empleadas, haciendo difíciles las comparaciones de series cronológicas o temporales. Una enorme cantidad de información que podía encontrarse en los informes técnicos, los estudios especiales del PDCRB y los ministerios nacionales era recopilada con fines específicos y para comunidades específicas y no cubría la totalidad de la cuenca 36

Además, había otras limitaciones en cuanto a la información disponible. No existían mapas preciso que delimitaran las ciudades y los poblados en los comienzos del proyecto y fue necesario dedicar gran cantidad de tiempo a localizar los asentamientos y hacer un mapa que los mostrara. Existían fotografías aéreas sólo de aproximadamente un 10% de la cuenca y no había

ni tiempo ni dinero para completar los estudios fotográficos. Entonces, la información concerniente a la localización de los límites de los asentamientos tuvo que ser recopilada a través de estudios de campo y de informantes clave. Las excelentes encuestas sociales conducidas por la Unidad de Investigación de Ciencias Sociales de la Universidad Ateneo de Naga: en especial los inventarios municipales y de transportes y los estudios de evaluación del programa, permitieron profundizar en diversos aspectos del subdesarrollo de la cuenca, pero sólo cubrían la provincia de Camarines Sur. Algunos de los estudios tuvieron que ser actualizados o ampliados en la Provincia de Albay con el propósito de obtener una cobertura completa de la cuenca. Además, la falta de datos sobre el ingreso familiar y el empleo en el plano de municipios y poblados creó serios problemas analíticos que nunca se superaron íntegramente. Por último, salvo por lo que respecta a algunos datos encontrados en los estudios sobre transportes, virtualmente ninguna información de la disponible era útil para analizar las interconexiones. Las conexiones de transportes, los patrones de interacción de mercado y sociales, las interconexiones de servicio y las relaciones gubernamentales tenían que ser determinados a través de estudios originales hechos por muestreo por el personal de proyecto o por sus contratistas.

5. Usar una combinación de metodologías analíticas y depositar firmemente la confianza en el conocimiento del personal que conformaba el área en estudio. Estaba claro desde el principio del proyecto que, dadas las limitaciones de tiempo y dinero y la necesidad de preparar rápidamente un documento político útil, no sería posible comprometerse con un análisis estadístico integral de la Cuenca del Río Bicol. Cuando no se podía lograr una cobertura integral haciendo uso de los datos existentes o de datos fácilmente recopilables, el personal usaba el análisis parcial, los estudios de muestras y los análisis de sub-área. Los análisis estadísticos se complementaron cuando se consideró apropiado con métodos más blandos: estudios de casos, observación por los participantes y entrevistas a informantes claves. Se estimulaba al personal para que fuera creativo en el desarrollo de metodologías analíticas ajustadas a las condiciones y necesidades del área. En la medida en que el resultado del proyecto se concebía como una política y no como, un estudio de investigación para eruditos, se le instaba a emplear una amplia variedad de técnicas para obtener información y para cultivar y utilizar su propio conocimiento de la región cuando se trataba de llegar a juicios y conclusiones relativos a asuntos de importancia crucial para el desarrollo.

A pesar de que en un estudio conceptual inicial se sugirió un gran número de posibles técnicas analíticas, el proyecto no estaba diseñado para verificar un conjunto de métodos preseleccionados. El diseño de los métodos analíticos y de las técnicas surgió durante el proyecto, al hacerse más evidentes las oportunidades y las limitaciones y se seleccionó con base en los criterios esbozados con anterioridad. Cualesquiera que fueran las condiciones, confiar demasiado en técnicas estadísticas de variables múltiples resultaría cuestionable, dados los tipos y calidad de los datos disponibles y los propósitos del estudio.

El personal aceptó la necesidad de usar una variedad de métodos analíticos “duros y “blandos “ , formales e informales y la aplicación de su propio criterio forma inconforme, sin un enfoque previamente seleccionado y diseñado. Su reacción inicial fue afirmar que con una o dos técnicas estadísticas se obtendrían las “respuestas” y que en Bicol debían aplicarse simplemente métodos de análisis regional convencionales. Ciertamente, en las primeras etapas del proyecto, a menudo se usaban métodos estadísticos a modo de “muletas”. El manejo de cifras sustituyó a la intelectualización profunda y a la conceptualización sobre los sistemas espaciales en la cuenca. En alguna medida, ambas reacciones fueron haciéndose más modernas conforme avanzaba el proyecto y el equipo fue viendo las limitaciones inherentes en cada técnica estadística que iba aprobando y la necesidad de usar métodos de análisis como una forma de someter a prueba los

conceptos y los criterios preliminares, en lugar de proporcionar “respuestas” inequívocas y conclusiones irrefutables.

En retrospectiva, queda claro que ningún paquete preseleccionado de técnicas se habría ajustado con exactitud a las condiciones de la cuenca. Muchas técnicas analíticas que se consideraron importantes para el análisis al inicio, tuvieron que ser descartados o por falta de datos disponibles o porque proporcionaron datos inadecuados o inútiles. Ni siquiera se podían calcular, por ejemplo, cocientes de ubicación, por la falta de estadísticas de empleo o producción; los coeficientes de segregación y las razones Gini de Concentración no podían determinarse para muchos indicadores socioeconómicos y el análisis distancia-accesibilidad resultó no ser de mucha utilidad dentro del contexto de subdesarrollo rural de la cuenca. Ni siquiera algunas técnicas de análisis tales como la indización de centralidad eran de utilidad; intentar el cálculo de las escalas de Guttman por computadora resultó infructuoso dada la limitada capacidad del equipo de cómputo y la falta de personal capacitado. En cada caso, el equipo tenía que volver a caer en estadísticas descriptivas y manualmente calculadas. Por encima de todo, sin embargo, esto proporcionó una profunda experiencia de aprendizaje para la mayor parte del equipo. La realización de estudios de campo cortos, el cálculo manual de los resultados, la construcción manual de los escalogramas y la prueba de técnicas estadísticas alternativas, obligó al equipo a pensar seriamente acerca de los tipos de datos necesarios, acerca de su verdadero valor, la efectividad en cuanto a costo de recolectar más datos y acerca de la importancia de los resultados en términos de las condiciones que ellos observaban en la Cuenca del Río Bicol.

Además, el ejercicio inicial de hacer el inventario de los datos existentes previo al diseño de las técnicas analíticas y a la recopilación de la información adicional--- a pesar de que requería mucho más tiempo que el originalmente estimado---produjo un importante resultado: el primer compendio estadístico de información social, económica, demográfica y física, desagregada a nivel municipal, que había sido recopilada para el Bicol. Hacía una categorización de los datos de una cantidad enorme de fuentes que hasta ahora se encontraban esparcidas en informes técnicos especializados. Este compendio por sí solo constituía un importante instrumento de planificación para el PDCRB y otras agencias gubernamentales dentro de la cuenca y eventualmente puede ser útil a la hora de hacer la inversión del sector privado y de tomar las decisiones relativas a la ubicación. Finalmente, el ejercicio produjo el primer mapa integral de asentamientos de la Cuenca del Río Bicol que identificaba y proporcionaba la localización de los poblados. De nuevo, esto proporcionaba la localización de los poblados. De nuevo, esto proporcionaría a los planificadores del PDCRB una valiosa herramienta para la planificación futura, que al combinarse con los análisis de los municipios, la complejidad funcional de los asentamientos y los indicadores de vínculos, puede ser utilizada para tomar decisiones de ubicación más efectiva y con más información.

VI. MÉTODOS ANALÍTICOS Y PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN

La metodología de análisis espacial integrado probada en la Cuenca del Río Bicol en las Filipinas comprendía diez componentes principales. 37

1 Un análisis general de recursos regionales y perfil demográfico y socioeconómico de la Cuenca que serviría como inventario de datos con fines de planificación y como estudio de referencia para el control y la evaluación.

- 2 Un análisis de la estructura espacial existente, que describía elementos del sistema de asentamiento, la complejidad funcional y centralidad de los asentamientos, la jerarquía de los lugares centrales y la distribución y patrones de asociación entre funciones dentro de la región.
- 3 La descripción y análisis de los más importantes vínculos socioeconómicos, organizativos y físicos entre los asentamientos dentro de la Cuenca y entre ellos y los centros ubicados en otras regiones del país.
- 4 Representación diagramática de la información obtenida de los análisis de complejidad funcional, jerarquía de los asentamientos y vínculos espaciales, para determinar las “zonas de influencia” o zonas de servicio de diversas categorías de asentamientos dentro de la región.
- 5 Delimitación de las zonas donde los vínculos son débiles o no existentes y de las zonas marginales que no son atendidas por los centros de actividad o en las cuales las poblaciones rurales tienen dificultad de acceso a los servicios que se encuentran en las ciudades y que son de gran importancia para el desarrollo rural.
- 6 Comparación de la información proveniente del estudio sobre recursos regionales, del sistema de asentamientos y de los análisis de distribución funcional con los planes y objetivos de desarrollo regional para (a) determinar la suficiencia del sistema espacial para hacer frente a las necesidades de desarrollo y para facilitar la ejecución de las políticas de crecimiento equitativo y (b) identificar “brechas” importantes en el sistema espacial, en las zonas de servicio para funciones de crucial importancia y en los vínculos entre las subzonas de la región.
- 7 Transformación de los análisis espaciales en un plan de inversión que identifique los proyectos y programas que sean necesarios para mejorar importantes problemas de desarrollo, fortalecer y articular la estructura espacial regional y para integrar diversos niveles de asentamientos dentro de ella.
- 8 Integración de proyectos identificados a través de los análisis económico y espacial en “paquetes de inversión” espacial y funcionalmente coordinados para diferentes localidades dentro de la región y combinación de los paquetes de inversión en un presupuesto de inversiones ordenado en una determinada secuencia, para el desarrollo de la región a lo largo de un periodo de tiempo dado.
- 9 Creación de un sistema de evaluación para controlar la ejecución de proyectos y programas y para determinar los resultados sustantivos de las actividades de desarrollo en las zonas marginales y en los grupos de población dentro de la región.
- 10 Institucionalización de los procedimientos de planificación en las agencias públicas locales y regionales encargadas de la toma de decisiones sobre inversiones y de la revisión de los análisis espaciales y los planes de desarrollo a intervalos apropiadas.

Esta sección del caso en estudio examina en detalle estas diez actividades, describe los métodos de análisis usados en la Cuenca del Río Bicol, hace un esbozo de los hallazgos y resultados importantes de los análisis y compra las técnicas usadas en Bicol con aquellas probadas en proyectos similares en otros países en vías de desarrollo.

Una suposición implícita del análisis espacial en el Bicol era que estaría orientado hacia un problema específico, es decir, que el análisis espacial y la planificación tratarían principalmente

con problemas de estimulación del crecimiento con equidad y con el suministro de la información necesaria para tomar decisiones de inversión efectivas. Una de las suposiciones era que el sistema espacial en el Bicol progresaría de manera que estimulara el desarrollo de “abajo hacia arriba” en las zonas rurales, facilitara la expansión del crecimiento desde los centros urbanos, aumentara el acceso de los grupos marginales a los servicios centralmente localizados y usara los recursos existentes y los potencialmente productivos a fin de que beneficiaran a la gente residente en la de desarrollo que de adaptación y en ello, como lo describe Hermansen, se “trataría de identificar y alcanzar, dentro de un contexto dinámico e histórico, un patrón de evolución de la estructura espacial que en cualquier punto del tiempo sea considerada la más eficiente desde el punto de vista de la promoción de un proceso sostenido de rápido desarrollo económico”. 38 La planificación espacial par el desarrollo intentaría crear una estructura que actuar como catalizador del progreso económico y social mediante la transformación de las organizaciones y patrones tradicionales de interacción al ir produciéndose el desarrollo.

La planificación espacial del desarrollo procuraría integrar y localizar las inversiones en forma tal que no sólo estimularan el crecimiento económico, sino que también contribuyeran a la evolución de un sistema espacial articulado e integrado capaz de extender más ampliamente los beneficios del crecimiento a todas las zonas de la región. Las inversiones serían seleccionadas y ubicadas para aumentar la capacidad de los diversos tipos de asentamientos, especialmente poblados y ciudades, de actuar como centros de servicio y catalizadores del crecimiento para el desarrollo rural. De acuerdo con la observación hecha por Habarovic en relación con un experimento similar de planificación del desarrollo regional en Brasil, “La ubicación debe ser tal que la accesibilidad de los (centros urbanos) para la población rural no incorporada en general, sea lo más amplia posible entre el grupo rural marginado”. 39.

Además, se dio la suposición, en el proyecto del Bicol, igual que en intentos similares de desarrollo de zonas en India, de que “un sistema económico trabaja mejor y en forma más eficiente cuando se establecen las interconexiones adecuadas” entre asentamientos de diversos tamaños y que , “la ubicación y aportación de la infraestructura faltante es un ejercicio necesario en la planificación espacial regional”. 40 Pero los asesores y diseñadores del proyecto también reconocieron que la articulación y la integración del sistema espacial por sí solas, a pesar de ser condiciones necesarias para el crecimiento equitativo, no resolverían los problemas de la marginalidad y la pobreza en las regiones económicamente atrasadas. Otras políticas gubernamentales, que a menudo permiten la explotación de las regiones pobres y de las poblaciones en condiciones de subsistencia, también deben ser modificadas de manera que los “términos de intercambio” entre las zonas urbanas y rurales, entre los sectores agrícolas e industriales y entre grupos de ocupaciones tradicionales y ocupaciones modernas se vuelvan más equitativos . 41

Análisis de Recursos Regionales- Inventario de Datos y Estudio de Base

El Proyecto sobre Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural de la Cuenca del Río Bicol dio inicio con la preparación de un perfil de las características socio.-económicas, físicas y demográficas de la región. Este análisis de recursos regionales serviría como un inventario de los datos existentes, contribuiría a un análisis comparativo de la región con otras regiones en las Filipinas y proporcionaría la evaluación de base de las condiciones existentes en la Cuenca en el momento en que comenzó el proyecto.

Los datos fueron recopilados y luego desagregados con el fin de proporcionar un perfil comparativo de las características sociales, económicas, físicas, institucionales y demográficas de

los 54 municipios del Bicol. Fundamentalmente descriptivo, este aspecto del estudio hizo uso de datos relativos al tamaño, densidad y composición de la población, grados de dependencia, alfabetismo, realización educativa, condiciones de las unidades residenciales, magnitud de los ingresos municipales, extensión de tierra, producción de cultivos, valor de la producción y fuerza laboral experimentada. También estaban incluidos los análisis comparativos sobre cambios en la población de los barangays, distribución porcentual de la población por municipio, nombre y porcentaje de hogares con electricidad e instalaciones, distribución de la captación de los mercados por municipios y distribución porcentual de la población por municipio, nombre y porcentaje de hogares con electricidad e instalaciones sanitarias, fortaleza de la construcción de las unidades habitacionales, distribución de la captación de los mercados por municipio, así como las cantidades y capacidades de los hospitales, instituciones educativas y establecimientos de servicio.

Las limitaciones de tiempo y dinero apenas sí permitían la recopilación de datos originales, lo cual no era un serio problema en la Cuenca del Río Bicol que era relativamente rica en datos. Pero en otras regiones o naciones sin la extensa base estadística del Bicol, se habría requerido una recopilación de datos más original. El análisis espacial integrado de bloques de desarrollo comunitario (distritos de 60 a 80 poblados) en India, por ejemplo, se basó en una recopilación de datos originales en el ámbito de los poblados, los hogares, las empresas y las tiendas, usando cuestionarios especialmente diseñados para determinar información específicamente relativa a la localización. Los cuestionarios sobre poblados y hogares fueron administrados a cada asentamiento dentro de cada bloque y las muestras de hogares dentro de cada poblado proporcionaron información detallada sobre la ubicación de servicios e instalaciones dentro de la zona y sobre las características socioeconómicas de las familias. La información referente a la producción y la distribución, así como otra información de tipo económico, se obtuvo mediante muestreos hechos entre las industrias artesanales, las empresas de un tamaño mayor y los establecimientos comerciales. 42 En el Bicol, sin embargo, estos datos podían derivarse de los informes de los censos, de los informantes clave, de los estudios realizados por el ministerio y de los análisis de factibilidad de proyectos encargados por el PDCRB. La mayor parte de los datos fue analizada mediante técnicas analíticas descriptivas y se calcularon los cambios de condición que resultaron significativos entre 1960 y 1970 y entre 1970 y 1975. Se derivaron cocientes de ubicación para algunos datos económicos y sociales y otros se utilizaron para formar una clasificación distrital de las municipios por niveles relativos de desarrollo.

1 Análisis del Cociente de Ubicación. Los cocientes de ubicación son índices fácilmente calculables de la especialización relativa de los asentamientos en actividades o características específicas. Son especialmente útiles para determinar la relativa especialización industrial u ocupacional mediante el uso del empleo como un sustituto de la producción. Un cociente de ubicación es básicamente una “razón de razones” que compara, por ejemplo, la razón del empleo en una industria u ocupación dada, en una municipalidad con la razón del empleo en esa industria en una zona de referencia mayor, tal como una región, con todo el empleo en esa región. La fórmula es la siguiente:

$$LQ = \frac{M_j/M}{R_j/R}$$

donde M_j empleo en la industria j en el municipio
 M : empleo industrial total en el municipio
 R_j empleo en la industria j en la región
 R : empleo industrial total en la región

Un cociente de ubicación mayor que la unidad indica que la municipalidad o asentamiento está más especializado en esa actividad en la región, e implica que el asentamiento está realizando una actividad de “exportación”. Un cociente de ubicación menor que la unidad implica que el asentamiento es menos especializado en la actividad de la región y que podría tener que “importar” bienes o servicios para satisfacer las necesidades locales. Los cocientes de ubicación para municipios seleccionados de la Cuenca del Río Bicol que aparecen enumerados en el Cuadro 3, por ejemplo, indican que los municipios de la Ciudad de Naga, Camaligan, Gainza y Maragao están ligeramente más especializados en trabajadores con experiencia profesional, técnica y gerencial que la provincia en la cual estas ciudades están ubicadas o que la Cuenca del Río Bicol. Esos municipios que tienen cocientes de ubicación ocupacional que están en la unidad o cerca de la unidad son lo suficientemente especializados en esas ocupaciones para atender las necesidades locales en los niveles en que se encuentran actualmente. 43

Se puede analizar una diversidad de datos socioeconómicos haciendo uso del cociente de ubicación para determinar la relativa especialización y los cocientes de ubicación se pueden calcular para determinar las especializaciones relativas en la región comparada con la totalidad del país. Además, se puede calcular una serie cronológica de cocientes de ubicación para mostrar los cambios en la especialización entre asentamientos a lo largo de un periodo de tiempo. Los cocientes de ubicación son, sin embargo, indicadores muy aproximados y deben ser cuidadosamente interpretados dentro del contexto de las condiciones regionales y refinados mediante el uso de otras técnicas analíticas. En el Bicol, el cociente de ubicación era de una importancia limitada para analizar las especializaciones ocupacionales o industriales de los municipios debido a que los datos sobre empleo eran reportados sólo en el ámbito provincial y no podían ser desagregados por municipalidad.

2 Clasificaciones por distritos. El uso principal de la información producida por el estudio sobre recursos regionales en el Bicol era para determinar diferencias entre municipios de la región y niveles de desarrollo entre ellos. Los municipios fueron clasificados de acuerdo con su grado de desarrollo sobre la base de tres análisis derivados: clasificación de características socioeconómicas y demográficas asociadas con los niveles de desarrollo en las Filipinas; clasificación por la proporción de establecimientos industriales, comerciales y de productos agrícolas en el Bicol y clasificación de acuerdo con el acceso por medios de transporte, que era una función del número de agencias de transporte encontradas en el municipio. Las clasificaciones por distrito se hicieron para indicadores socioeconómicos seleccionados y los cálculos ponderados de la clasificación se usaron para verificar con una muestra los resultados con otros análisis al llegarse a tres niveles de desarrollo de los municipios de la Cuenca.

3. Descubrimientos esenciales. Los análisis verificaron que, a pesar de que la totalidad de la Cuenca del Río Bicol es predominantemente rural, los municipios difieren significativamente en las características socioeconómicas. La distribución de los servicios, instalaciones, infraestructura y organizaciones productivas y sociales entre las municipales está altamente sesgada (Tabla 4). Si se usan estas variables socioeconómicas como indicadores de desarrollo, los municipios en la Cuenca se pueden clasificar en tres niveles principales.

a. Los Municipios en Desarrollo incluyen los seis más urbanizados, que comprenden los dos centros provinciales de Naga y Camaligan y Legaspi y Daraga, la ciudad de Iriga y el poblado de Tabaco. Los servicios, las instalaciones y las actividades productivas están altamente en las ciudades de Naga y Legaspi. Los municipios en desarrollo abarcan cerca de una cuarta parte de la población (386.000 personas o el 22%) pero comprenden más del 40% de la población “urbana”, captan el 45% de los ingresos municipales de la Cuenca y cuentan con porcentajes significativamente altos de hogares con servicios de cañería y electricidad. La mayor parte de las instituciones de enseñanza académica y vocacional está concentrada en

ellas, al igual que la mayoría de las instituciones de salud. Los municipios en desarrollo responden por aproximadamente una tercera parte de todas las escuelas secundarias u un 45% de todos los graduados universitarios del Bicol.

- b. Los Municipios menos Desarrollados o de Transición son diez y están ubicados sobre la Carretera Sur de Manila o cerca de ella dentro de al planicie central de la cuenca del río. En cuanto a características socioeconómicas y físicas están más cerca de los municipios subdesarrollados que de aquellos en desarrollo. Pero se distinguen de los primeros principalmente por el hecho de que su acceso a la Carretera Sur de Manila o a las arterias provinciales que los conectan con las ciudades principales de Naga y Legaspi ha generado alguna diversificación de las actividades económicas y sociales en sus poblaciones y porque poseen la tierra cultivable potencialmente más rica de la cuenca. Este grupo de municipios comprende ligeramente más del 26% de la población y la concentración de servicios, industrias artesanales, infraestructura e instalaciones es ligeramente mayor que su proporción de la población. Las zonas rurales de estos municipios son ampliamente subdesarrolladas: menos del 20% de los hogares cuenta con servicio de cañería, tiene pocas instituciones educativas o de salud y los establecimientos comerciales son escasos y dispersos. Quizás debido a su proximidad física a los principales centros provinciales, estas zonas no han llegado a ser altamente especializadas y parecieran depender de los centros de mayor tamaño para la comercialización y el intercambio.

Los Municipios Subdesarrollados comprenden 38 zonas predominantemente rurales, con agricultura de subsistencia, que forman la periferia de la cuenca. Ligeramente más de la mitad de la población de la Cuenca del Río Bicol vive en estos municipios, que por todas las características socioeconómicas, son los más pobres y menos desarrollados. Estos 38 municipios tienen una proporción de infraestructuras, servicios, mano de obra capacitada, recursos financieros y actividades económicas productivas bastante menor que su proporción de población. Sus residentes están dispersos en poblados más bien pequeños. Solo el 8% de los hogares recibe agua y menos del 6% cuenta con instituciones de enseñanza postsecundaria o vocacional; cerca del 40% carece de mercados de cualquier tipo y ocho no cuentan con instituciones financieras. Estos municipios menos de dos quintas partes del gobierno nacional en lo que corresponde a aproximadamente una tercera parte del ingreso municipal. Algunos de los municipios obtienen más de la mitad de sus rentas del gobierno nacional y cuentan con pocas fuentes de ingreso interno. Las instituciones financieras en estos municipios subdesarrollados tienen menos del 10% de los depósitos y recursos para préstamos en la Cuenca. En conjunto, estos municipios tienen menos de una cuarta parte de los establecimientos industriales, comerciales, financieros y de servicio, sólo algo más de una tercera parte del procesamiento de productos agrícolas, de los establecimientos comerciales y de almacenamiento y una cuarta parte de las instalaciones de salud.

Así, los análisis revelaron que la mayor parte de la población de la Cuenca del Río Bicol vive en municipios con pocos de aquellos servicios e infraestructura que se estiman necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas o para aumentar la producción agrícola y extender las oportunidades de empleo no agrícola. Además, están generalmente aislados de los municipios en los que los servicios, la infraestructura y los mercados están más altamente concentrados o son difícilmente accesibles a ellos.

Análisis de la Centralidad, Complejidad Funcional y Jerarquía de los Asentamientos

Este aspecto del análisis intenta describir la estructura espacial existente en la Cuenca del Río Bicol y delinear los elementos que conforman el sistema de asentamientos, la jerarquía de los lugares centrales y la distribución y patrón de asociación entre funciones dentro de la región.

Como se desprende de lo expuesto anteriormente, se consideró que aumentar el acceso de la población rural a los servicios e infraestructura de los poblados y ciudades era importante para la incorporación de los grupos de población marginales y de las zonas rurales a la economía regional. En muchas zonas marginales y de las zonas rurales a la economía regional. en muchas zonas marginales los recursos no pueden ser movilizados y usados para el desarrollo debido a que la estructura espacial que facilita la adquisición, transformación y entrega de dichos recursos no está bien articulada e integrada. En las regiones marginales de algunos países, los lugares centrales que pueden sostener servicios e infraestructuras que requieren grandes zonas comerciales o umbrales más altos de población, no son ni lo suficientemente numerosos ni están adecuadamente distribuidos como para facilitar el acceso a la gente pobre de las zonas rurales. En otros países, como observa Johnson, el problema “no es que las regiones subdesarrolladas no tengan centros de actividad, ya que algunos ¡hasta tienen muchos! Lo que está mal es que raramente constituyen una jerarquía funcional y por esta razón no pueden proporcionar un sistema entrelazado de intercambio que ofrezca los incentivos necesarios para una aplicación más sustancial del trabajo, el capital y a las aptitudes humanas”. 44 En la mayoría de las regiones marginales, la población permanece dispersa en pequeños caseríos y aldeas que no están en capacidad de sostener unas funciones de umbral moderado o alto de formar mercados regulares e institucionalizados o de permitir una especialización y división funcionales del trabajo. Así, la gente de las zona marginales casi no tiene incentivos para ahorrar e invertir, encontrar usos productivos para los recurso existentes o para desarrollar nuevos recursos . Las oportunidades para la expansión del mercado y para el empleo no agrícola son usualmente mínimas. 45

Los objetivos de esta frase del análisis de la Cuenca del Río Bicol se acercaban mucho a los del análisis espacial integrado realizado en India, los cuales, según señala Sha, eran:

- a) Estudiar...puntos focales de crecimiento con los asentamientos ecológicos que estén en su ámbito y sugerir un plan para el desarrollo de una jerarquía de centros de crecimiento para el desarrollo de una jerarquía de centros de crecimiento para un abastecimiento eficiente de bienes y servicios;
- b) Identificar las brechas en funcionalidad de la infraestructura física e institucional de estos centros y sus asentamientos conexos y satisfacer sus necesidades presentes y futuras y
- c) Reconocer los diversos patrones en cuanto a dotación de recursos y tendencias probables, así como patrones temporales...para planificar cursos de acción alternativos para la aportación y desarrollo de diversas infraestructuras de servicio. 46

En la Cuenca del Río Bicol, el análisis se usó para determinar la extensión y el patrón de la centralidad y de la distribución, así como la concentración y ubicuidad de los servicios, instalaciones y otras funciones de desarrollo entre los asentamientos. La metodología incluía los siguientes tipos de técnicas analíticas.

1. Análisis de la Complejidad Funcional de los Municipios haciendo uso del Escalograma de Guttman. en análisis regionales, el escalograma de Guttmas puede utilizarse par a desarrollar una escala acumulativa de funciones (rubros), tales como servicios, instalaciones, organizaciones y establecimientos y para clasificar los asentamientos (casos) con base en el número total de funciones localizadas dentro de ellos. En una escala perfecta se esperaría que cada asentamiento poseyera todas las funciones de aquellos lugares con calificaciones más bajas o iguales y no se esperaría que poseyera las funciones de lugares de clasificación más alta en al escala. Si se supone que el nivel de desarrollo de un asentamiento se refleja en el número y diversidad de funciones que en él se localizan, los niveles relativos de desarrollo para todos los asentamientos

dentro de una región pueden ser determinados de acuerdo con el orden de puntajes en la escala. Combinada con otros análisis, la escala de Guttman se puede utilizar para agrupar los asentamientos en diferentes niveles de una jerarquía o en categorías de desarrollo y para representar los niveles relativos de desarrollo dentro de una región, marcando en el mapa los puntajes de la escala correspondientes a cada lugar. Voerkner, por ejemplo, ha usado los puntajes de la escala para clasificar los asentamientos según el grado de “modernización”: tradicional con pocas funciones, de transición temprana, de transición tardía, moderna primitivo y moderno, dependiendo de la diversidad de las funciones, de transición temprana de transición tardía, moderno primitivo y moderno, dependiendo de la diversidad de las funciones que se encuentra en ellos y los tipos de función. Los análisis por medio de escalograma también indican la centralidad de los asentamientos y suponen que la centralidad es la capacidad que tiene el asentamiento de proporcionar una variedad de bienes y servicios a las zonas menos desarrolladas.

47

El proyecto del Bicol intentaba inicialmente extender el escalograma de municipios que había sido elaborado anteriormente para la Provincia de -Camarines Sur, al resto de la Cuenca del Río Bicol. 35 El análisis elaborado por la Unidad de Investigaciones en ciencias Sociales de la Universidad Ateneo de Naga era una aplicación típica de la escala de Guttman en el análisis regional e ilustra claramente el procedimiento. Primero, un estudio identificó las instituciones, los servicios, las instalaciones y establecimientos existentes en las poblaciones de cada municipalidad. Los rubros se codificaron de acuerdo con su presencia o ausencia y fueron representados en una escala con su presencia o ausencia y fueron representados en una escala siguiendo el método de Guttman. Mediante un programa computadorizado se ordenó a las ciudades en una escala, asignándose un puntaje bajo a aquellas con el menor número de funciones y uno alto a aquellas con el mayor número. Los municipios fueron ordenados en una jerarquía de complejidad funcional y con base en puntajes de escala, se reagruparon en pasos de la escala (tabla 5). Los 30 pasos de la escala se condensaron en nueve y se marcaron en un mapa.

Haciendo uso de los pasos condensados como indicadores de los niveles de desarrollo de los municipios, se trazaron líneas isoplefas alrededor de los municipios que tenían iguales niveles de desarrollo (Fig.4).

El análisis identificó claramente a las ciudades de Naga e Iriga como los centros funcionalmente más complejos de la provincia, delineó sus aparentes “zonas de influencia” y señaló los centros satélites o complementarios dentro de esas zonas de influencia. Los analistas encontraron una fuerte correlación entre el acceso por medios de transporte en los asentamientos y su complejidad funcional, concluyendo que “la accesibilidad, conjuntamente con la complejidad, constituye un factor principal en la evolución de un centro” en la Cuenca del Río Bicol.

Las funciones urbanas del Proyecto de Desarrollo Rural buscaban extender los métodos usados en Camarines Sur a todos los 54 municipios en la Cuenca del Río Bicol, empleando 64 funciones en ocho categorías: económicas, servicios sociales, instalaciones físicas, comunicaciones, instalaciones recreativas, servicios personales, organizaciones comunales y servicios de extensión y protección, identificados en el inventario municipal SSRU. La validez de estos rubros en la Provincia de Albay posteriormente fue verificada mediante un estudio de muestra de municipios de esa provincia.

A pesar de que este ejercicio proporcionó información útil relativa a la complejidad funcional y concentración de los diversos e infraestructuras de los municipios y confirmó decididamente los resultados de los análisis distritales de los datos sobre recursos regionales en relación con niveles de desarrollo entre los municipios de las Filipinas son zonas administrativas y no necesariamente

unos discretos asentamientos. Se realizó una segunda escala de “zonas construidas” o urbanizadas, con el propósito de clasificar los asentamientos de acuerdo con la complejidad funcional y de delinear una jerarquía de centros de actividad. Las zonas construidas consisten en (a) poblaciones y barangays contiguos con aproximadamente las mismas características de uso de la tierra que los de la población y (b) otros barangays dentro del municipio con un número de residentes de por lo menos el 50% de los de la población.

Sin embargo, ninguna de las escalas, ni la de municipios ni la de zonas construidas, definió a los barangays como asentamientos discretos. Ciertamente, durante el tiempo que duraron las encuestas, llegó a quedar claro que muchos barangays como los municipios, eran zonas administrativas y no asentamientos discretos. Y puesto que las fronteras precisas de muchos barangays no pudieron ser determinadas, el parámetro sobre la densidad de la población tuvo que ser eliminado. se decidió, en vez de ello, probar la definición de asentamiento empleada en el censo: poblaciones y otros barrios con una población de por lo menos 1000 habitantes de ocupación predominantemente no agrícola/pesquera, con características físicas específicas. 49 Los barangays que no muestran estas condiciones de población mínima e infraestructura física no se consideraban lugares centrales y serían tratados como un grupo en el orden más bajo de la jerarquía de la complejidad funcional. Mas tarde se realizó una encuesta de todos los barangays, que confirmó la validez de este juicio. Para obtener una indicación mejor de la jerarquía y complejidad funcional de los asentamientos, el personal orientó su trabajo hacia otras metodologías, incluyendo una versión manual de la escala de Guttman para todos los barrios del Bicol.

2 Análisis de los Asentamientos con Escalograma Manual. La versión manual de la escala de Guttman es primeramente un método gráfico y no estadístico que ordena las funciones por ubicuidad (frecuencia o presencia) y clasifica los asentamientos por complejidad funcional en una matriz en forma de tabla. Las escalas de Guttman calculadas mediante un programa computarizado presentaban dos problemas principales para el análisis en la Cuenca del Río Bicol. Primero: las funciones que parecían ser del mayor interés para el desarrollo rural: talleres de reparación de equipo agrícola, escuelas vocacionales, asociaciones de crédito, bancos rurales, tiendas de abastecimientos de productos agrícolas, etc., no podían ser medidas con la escala y fueron eliminadas del puntaje de la escala por la computadora. Segundo: los datos obtenidos de la computadora eran difíciles de entender y no se podían presentar fácilmente de modo que mostraran la distribución de las funciones de acuerdo con el lugar. La versión computadorizada requería explicación e interpretación detalladas, que fueron consideradas difíciles por los decisores políticos que no estaban capacitados técnicamente; al menos los que asistían a los talleres técnicos en el Bicol, que era donde el método había sido presentado. Además estas personas no vieron de inmediato su relevancia.

Una escala gráfica usada con éxito en la India e Indonesia fue adaptada para el estudio del Bicol. Se incluyeron todos los asentamientos: un total de 1.419 zonas construidas y barangays. La técnica dio como resultado una presentación gráfica representada por la ilustración 5 50. Tanto en el caso de la recopilación de datos como en el de realización del cálculo, los requisitos para la construcción de un escalograma son mínimos:

- a) una lista de todos los asentamientos en el área en estudio (“hamlets”, aldeas, market towns, pequeñas ciudades, grandes centros urbanos);
- b) tamaño de población de todos los asentamientos en el área o región;
- c) un mapa con la ubicación de todos los asentamientos del área en estudio; y
- d) un inventario con la indicación de la presencia o ausencia de funciones (servicios, organizaciones, infraestructura, establecimientos u otras actividades) en cada asentamiento.

El procedimiento para construir manualmente un escalograma es el siguiente:

- a) en el margen izquierdo de una hoja hágase una enumeración de los asentamientos, en filas por orden descendente de su población;
- b) a través de la parte superior de la hoja de trabajo, enumérense las funciones existentes en la región por orden descendente de ubicuidad (frecuencia o ausencia);
- c) dibújense líneas para formar columnas y filas de modo que la hoja de trabajo se convierta en una matriz en la cual cada celda represente una función que podría aparecer en el asentamiento;
- d) rellénense de color oscuro las celdas en las que haya una función que efectivamente encuentra en el asentamiento, déjense en blanco las celdas en las que no aparezca ninguna función;
- e) reordénense las filas y las columnas de modo que queden minimizadas visualmente las celdas que aparecen en el patrón oscuro que se encuentra en la sección superior izquierda de la matriz;
- f) el escalograma quedará completo cuando ningún cambio efectuado en la fila de asentamientos o en la columna de funciones pueda reducir el número de celdas en blanco en este patrón;
- g) el orden final de la fila de asentamientos identifica una clasificación de asentamientos que puede interpretarse como un puntaje ordinal de centralidad.

De acuerdo con Disher, “ el escalograma proporciona una descripción visual del asentamiento y de la jerarquía institucional que es fácil de leer y útil como referencia al analizar los numerosos factores para la planificación.”⁵¹. Esta observación fue confirmada durante las presentaciones hechas en los talleres técnicos, donde tanto el personal técnicamente entrenado como los líderes políticos locales examinaron una versión inicial del escalograma preparado para los 120 asentamientos ubicados en la parte superior de la jerarquía. Además, de acuerdo con una observación de Voelkner relativa a la aplicación del análisis por medio de escalograma en Tailandia, las Filipinas y Sri Lanka, puede “procesar y medir sistemáticamente datos cualitativos que anteriormente solo permitían el análisis intuitivo”.⁵² También puede procesar datos cuantitativos propensos a error o no confiables estadísticamente, mediante el uso, únicamente, de su contenido cualitativo para el cual el margen de error es bajo y puede servir como sustituto de análisis cuantitativo cuando no se pueden recopilar rápida o económicamente datos estadísticos confiables.

Entre los usos potenciales del escalograma en la planificación regional están los siguientes:

- a) Se puede usar para categorizar los asentamientos en niveles de complejidad funcional y determinar los tipos y diversidad de servicios e instalaciones localizados en los lugares centrales en los diversos niveles de una jerarquía.
- b) El escalograma muestra asociaciones aproximadas entre los diversos servicios e infraestructuras en localidades específicas y las interconexiones potenciales entre ellos.

- c) El escalograma indica la secuencia en la que los asentamientos acumulan las funciones, así como las implicaciones para el ordenamiento en secuencia de las inversiones complementarias o catalíticas .
- d) Al leer columna, se puede ver fácilmente la ubicación de un servicio o instalación y su distribución entre asentamientos.
- e) El ordenamiento de los rubros en el escalograma, analítico conjuntamente con un mapa que muestre las ubicaciones de las funciones y su distribución y con los parámetros de población-servicios, se puede usar para hacer determinaciones acerca de la suficiencia de los servicios e instalaciones en la región.
- f) Las funciones que “faltan” o que inesperadamente parezcan estar ausentes se identifican claramente y se puede realizar investigaciones acerca de la razón por la cual los asentamientos a ese nivel de la escala no tienen determinados servicios o instalaciones, pudiendo entonces tomarse decisiones en cuanto a si es oportuno o no invertir en esas funciones.
- g) También se identificaron las funciones que aparezcan inesperadamente, pudiendo determinarse la razón de la aparición de determinados servicios e instalaciones en esos asentamientos.
- h) Con los escalogramas que muestran la población de los asentamientos en los cuales aparecen las funciones, se pueden determinar los indicadores aproximados de la población inicialmente necesaria para sostener diversos servicios e instalaciones.
- i) El escalograma se puede usar para tomar decisiones acerca de los “paquetes” adecuados de inversiones para asentamientos a diferentes niveles de la jerarquía espacial.

Así, un escalograma manual tiene ventajas definitivas por sobre la escala de Guttman computarizada en Términos de aplicación por los planificadores rurales, debido a que es fácil de construir e interpretar, no requiere ni entrenamiento ni equipo sofisticados y puede actualizarse y revisarse fácilmente ya sea usando “reconocimientos tras el parabrisas” o una buena fotografía aérea. Se pueden diseñar esquemas más sistemáticos de construcción de informes para obtener datos acerca de los cambios en los servicios e instalaciones de los asentamientos de una región, como se ha hecho con las encuestas hechas por jefes de poblados en Tailandia. 53

3. *Análisis de Umbral.* Para obtener mejores aproximaciones de las poblaciones necesarias para sostener los servicios e instalaciones existentes en la zona del Bicol, el personal adaptó el enfoque de Marshall del análisis de umbral. 41. Marshall argumenta que “el umbral es aquella dimensión de un centro cualquiera que divide la lista de clasificación de los centros de tal manera, que el número de centros que carecen de la función por encima de la división es igual al número de centros que tienen la función por encima de la división es igual al número de centros que tienen la función por debajo de la división”. El método es especialmente apropiado para el análisis de regiones rurales y para el tipo de datos que han sido ya recopilados para el análisis con escalograma, en cuanto a que sólo requiere de un listado clasificado de asentamientos y de la presencia o ausencia de funciones. Marshall sugiere una modificación a la regla general: “ Una vez que se haya determinado el umbral, éste (y la función a la cual se aplica) no se tomará más en cuenta salvo que por lo menos la mitad de todos los centros por encima de la medida del umbral tenga la función en cuestión”. El personal adoptó el procedimiento que se ilustra en la Tabla 6.

- a) Preparación de una tabla con un listado de clasificación de los centros de acuerdo con la población, una lista correspondiente con datos de población y la presencia (1) o ausencia (0) de cada función en cada uno de los centros enumerados;
- b) aplicación de la regla de Marshall e identificación del umbral de población de cada función; y
- c) aplicación de la regla complementaria de Marshall y desestimación de las funciones eliminadas por este proceso. 55

Había, sin embargo, limitaciones definitivas en cuanto al uso de esta técnica. Los umbrales actuales podrían no representar en forma realista el potencial de sustentación de servicios e instalaciones por parte de asentamientos de diversos tamaños y podrían reflejar decisiones de naturaleza localista no fundamentadas en consideraciones de mercado. Tampoco reflejan los obstáculos al desarrollo que podrían haber imposibilitado la localización eficiente de servicios e instalaciones en asentamientos que sí tienen la población requerida para sostenerlos. Sin embargo, la técnica sí ofrece una forma “rápida y sucia” de calcular los umbrales de los servicios e instalaciones actualmente disponibles y fue utilizada junto con otros métodos de cálculo.

4. *Indización de la Centralización Ponderada para todos los Asentamientos.* El personal diseñó un método para adaptar el índice de centralidad de Marshall, asignando valores con base en la ubicuidad de las funciones . El procedimiento es el siguiente:

- a) Reproducción de la escala mayor de Guttman en forma invertida con los casos ordenados verticalmente y los rubros horizontalmente;
- b) totalización de cada fila y columna;
- c) suponiendo que el número total de atributos funcionales de la totalidad del sistema tiene un valor de centralidad combinado de 100, determinación del valor o “coeficiente de ubicación” del atributo funcional mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$C = t/T$$

donde

C = el valor del atributo funcional t

t =valor de centralidad combinado de 100

T = número total de atributos en el sistema;

- d adición de un bloque a la tabla y consignación de los valores calculados;
- e reproducción de otra tabla similar a la del paso 1 que muestre los valores calculados ;
- f suma de los valores de cada fila para producir los índices de centralidad. 56

Las tablas 7 y 8 ilustran el cálculo del índice de centralidad. El índice de centralidad permitió el uso de atributos o funciones que aparecen como “errores” en la escala de Guttman, con base en la

suposición de que la presencia de funciones “desusadas “ en un centro que por otra parte es de escala menor contribuye a su centralidad.

5) Resultados Sustantivos de los Análisis de Complejidad Funcional. Los análisis de complejidad funcional y de escala mostraron con bastante claridad que la Cuenca del Río Bicol es una subregión en la que los servicios e instalaciones necesarios para hacer frente a las necesidades humanas básicas y generar desarrollo económico para los pobres de las zonas rurales no sólo inadecuados , sino que están altamente concentrados en unos pocos y pequeños lugares centrales que no son de fácil acceso para las personas que viven fuera de sus límites inmediatos. La distribución jerárquica de los asentamientos está fuertemente sesgada y el sistema espacial no está ni bien articulada ni estrechamente integrado. De los 1.419 asentamientos discretos ubicados en la cuenca: 120 zonas construidas y más de 1200 barangays, poco menos de la mitad mostraba alguna de las 64 funciones. Cerca del 90% de todas las funciones aparecía en menos del 20% de los asentamientos. La mayoría de las otras funciones que aparecen en más del 20% de los asentamientos constituye servicios altamente localizados u organizaciones sociales con poca o ninguna capacidad productiva. Y aun entre las zonas construidas, las funciones están irregularmente distribuidas. Cerca del 60% de todas las funciones centrales aparece en menos del 20% de las zonas construidas, con una quinta parte de estos lugares sin ninguna función del todo. (Tabla 9).

Únicamente dos lugares centrales: las zonas urbanas de Naga-Camaligan y Legaspi-Dagara, mostraban la mayor parte de las funciones encontradas en los asentamientos de la cuenca. Estos dos lugares representan menos del uno por ciento de todas las comunidades y contienen cerca del 10% de la población del Bicol (Tabla 10). En un segundo nivel se encuentran 11 asentamientos que , como grupo parecen funcionar como centros de servicio local con 31 a 54 funciones. Estos centros desempeñan unas pocas funciones que abarcan toda el área, además de un gran número de funciones locales, comerciales y administrativas. La mayoría está agrupada a lo largo de la carretera nacional o en una confluencia de carreteras provinciales. Un tercer nivel de aproximadamente 43 asentamientos, que representan el 3% de todas las comunidades y cerca del 10% de la población de la Cuenca, funcionan como pequeños centros de servicio rural, en los cuales aparecen entre 10 y 28 funciones. Pero la mayor parte de estas son actividades altamente localizadas accesibles únicamente a las personas que viven en la vecindad inmediata del barrio. La abrumadora mayoría de los asentamientos- más de 1300 o cerca del 96% del total son lugares residenciales no centrales. Son aldeas de unos pocos cientos de familias dedicadas a una agricultura de subsistencia o casi subsistencia o que trabajan como arrendatarios o en pequeñas parcelas de propiedad familiar. Todas las comunidades en esta categoría tienen menos de nueve funciones; la mayoría tiene solo unas pocas o ninguna. Las únicas actividades constantes en estos barrios son funciones de ubicuidad local que prestan servicio a un vecindario o a un grupo de viviendas. La mayor parte de los asentamientos tiene poblaciones más pequeñas de lo que resulta necesario para sostener la mayoría de las funciones que se encuentran en la cuenca.

Análisis de las interconexiones entre Asentamientos en la Región

El estudio conceptual en el cual se basó el proyecto sobre las Funciones Urbanas en la Cuenca del Río Bicol en el Desarrollo Rural afirmaba que ni las metas de una mayor productividad y de un aumento del ingreso en las zonas rurales, ni las de una mayor igualdad en la distribución del ingreso se pueden alcanzar en las naciones en vías de desarrollo si no se aumenta la interacción de los poblados, ciudades comerciales, ciudades intermedias y zonas metropolitanas y la incorporación de zonas rurales al sistema espacial nacional, puede transformar las zonas rurales y acelerar el desarrollo nacional⁵⁷.

Se realizaron dos observaciones básicas de países en vías de desarrollo en los que se había producido alguna articulación espacial.

Primero: el aumento en el número y diversidad de las interconexiones entre los lugares centrales y el crecimiento o transformación de dichos lugares estaban íntimamente relacionados. En algunos casos las nuevas interconexiones de ferrocarril, promovieron el crecimiento y la diversificación de los centros existentes o generaron nuevos poblados y ciudades. En otros, la aparición de nuevas actividades productivas promovió nuevas interconexiones o fortaleció las existentes entre los lugares en los que tales actividades aparecieron y otros puntos en el sistema espacial. Es decir, algunas interconexiones promovieron o aceleraron el crecimiento de aldeas, pueblos que funcionaron como mercados y ciudades de tamaño intermedio y otras fueron el resultado de un crecimiento nodal. Sin embargo, distinguir las relaciones de causa y efecto era a menudo extremadamente difícil debido a que el crecimiento nodal y de interconexiones podía darse simultáneamente o en una rápida sucesión. Segundo, la diversidad de interconexiones que integran las zonas urbanas y rurales a un sistema espacial articulado están en sí mismas íntimamente relacionadas. La creación de una conexión nueva puede producir un “efecto de cascada”, haciendo posibles otras actividades y formas de interacción y promoviendo el crecimiento de los lugares centrales existentes o nuevos. Una vez que se introduce un nuevo conjunto de interconexiones en un sistema de mercado rural, por ejemplo, puede desencadenar un conjunto de “cambios circulares y acumulativos” hacia un mayor crecimiento y cambio. El simple mejoramiento de las interconexiones de transporte entre los poblados conduce a la reorganización y expansión de los mercados periódicos existentes. El desplazamiento de los mercados débiles o no exitosos y la redistribución del comercio puede crear mercados enteramente nuevos y aumentar las demandas sobre el sistema de transporte. ⁴⁵ Las nuevas conexiones físicas entre el campo y la ciudad pueden modificar el flujo de los recursos económicos, el patrón espacial de la interacción social y económica y el movimiento de las personas. Una íntima conexión entre aldeas, pueblos que funcionan como mercados, ciudades intermedias y centros metropolitanos importantes puede hacer menos costoso y más conveniente integrar tecnología entre los diferentes niveles de la jerarquía espacial y distribuir de manera más amplia los servicios que transforman

fundamentalmente la estructura económica y mejoran el estándar de vida en las zonas rurales.

Entre los tipos de conexiones que se deben examinar en las regiones en desarrollo están los siguientes:

- a) Conexiones físicas tales como redes de carreteras, canales de transporte fluvial y acuático, redes ferroviarias y sistemas de interdependencia ecológica.
- b) Conexiones económicas reflejadas en patrones de mercado, flujos de materia prima y de bienes intermedios y flujos de capital o comerciales; conexiones de producción entre las industrias ubicadas dentro de la región y patrones de consumo y compras; flujos de ingreso; flujos de productos básicos entre sectores e interregionales.
- c) Conexiones de movilidad de la población, incluyendo los patrones temporales y permanentes de migración y los patrones de movilización al trabajo, el flujo de tráfico y otras formas de flujo temporal de la población.
- d) Conexiones tecnológicas como las reflejadas en las telecomunicaciones, energía eléctrica o redes de irrigación.
- e) Conexiones en al entrega de servicios a instituciones crediticias y financieras, servicios educativos, de adiestramiento o institucionales, entrega de servicios de salud y sistemas de servicio de transporte.
- g) Conexiones políticas, administrativas y organizativas como las representadas en las relaciones estructurales gubernamentales entre los diferentes niveles, flujos presupuestarios gubernamentales, procedimientos formales e informales de la toma de decisiones y patrones de transacción interjurisdiccionales.

Los análisis de las conexiones en le Bicol seguían siendo parciales y descriptivos debido a la gran cantidad de datos originales que tendrían que ser recopilados con el propósito de hacer un levantamiento cartográfico de las conexiones físicas sociales y económicas en la cuenca . Sin embargo, a través de muestreos y síntesis de estudios socioeconómicos realizados en la cuenca, el personal logró grandes avances en la obtención de información que proporcionaba unos discernimientos útiles en cuanto a cómo las actividades ubicadas en diversos asentamientos están relacionadas unas con otras y sobre los unas con otras y sobre los patrones de interacción entre asentamientos en la cuenca.

Los estudio mostraron que los efectos desfavorables que produce la altamente sesgada distribución de los servicios e infraestructura sobre la gente pobre de la zona del Bicol, se ven exacerbados por conexiones económicas, físicas, de servicio y sociales extremadamente débiles entre

asentamientos. A pesar de que no se podía esperar que algunas de las funciones incluidas en la escala estuvieran ampliamente distribuidas: se trata de funciones centrales que requieren altos umbrales de población, en su mayor parte eran funciones básicas comerciales, administrativas o funciones de servicio esenciales para hacer frente a necesidades humanas y acelerar el desarrollo rural. Si no están ampliamente distribuidas en los asentamientos de la Cuenca, entonces los criterios de igualdad sugerirían que aquellos que viven en las zonas rurales deberían por lo menos tener acceso físico a lugares en los que están ubicadas. Pero los lugares centrales dentro de la zona de Bicol no son de fácil acceso para la mayoría de las zonas rurales y los asentamientos urbanos y rurales no están sólidamente conectados.

1-Conexiones físicas y de transporte. El personal recopiló información sobre las conexiones de transporte entre subzonas de la Cuenca, por modalidad, sobre redes de carreteras, por condiciones de la carretera y sobre distancias entre diferentes puntos entre barangays y entre barangays y poblaciones. Además se hizo disponible la información sobre volúmenes de tráfico, medios de transporte y flujos de productos y pasajeros por “deslizadores ferrocarrileros”. Muchos de los datos fueron representados cartográficamente y se les dio un perfil detallado de conexiones físicas entre las subzonas dentro de la cuenca.

Los estudios de transporte mostraron que más del 70% de todas las carreteras de la cuenca es de mala calidad y necesita mejoramiento. Únicamente la carretera nacional que atraviesa la parte central de la Cuenca y unas pocas carreteras provinciales, tienen una construcción para todo clima y son transitables durante la estación lluviosa. A muchos barrios rurales sólo se puede llegar por medio de un bote pequeño o a pie. Lo inadecuado de las conexiones regulares de transporte está reflejado en parte por el uso de vehículos no motorizados, carretones tirados por animales, el uso de “patinetas” o “deslizadores” ilegales a lo largo de las vías férreas, así como de pequeños botes y barcasas y en parte por el hecho de que en su mayoría los viajes que se hacen por la Cuenca del Río Bicol se hacen a pie. El ferrocarril da servicio limitado a algunos puntos fuera de la Cuenca y los principales centros están conectados con Manila sólo por autobús y por aire y de manera poco frecuente.

Las vías son utilizadas por el 95% de los pasajeros que viajan por la Cuenca del Río Bicol y para transportar más el 80% de los productos agrícolas. Pero como conexiones físicas entre comunidades los caminos proporcionan un servicio más bien deficiente. La mayor parte de la población rural vive en asentamientos que no son accesibles por tierra y el transporte es difícil y caro en casi toda la Cuenca. El costo de transporte de productos en zonas rurales del interior es hasta seis veces mayor que en zonas rurales del interior es hasta seis veces mayor que en zonas interconectadas por caminos viables para vehículos motorizados. Los agricultores de las zonas rurales deben a menudo caminar por horas hasta el camino más cercano y llevar sus productos consigo a la espalda o en carabaos o caballos de lento movimiento. Aun cuando lleguen a un camino provincial el tiempo de espera por un “jeepney” o autobús es largo y los costos tan altos que los de por sí marginales beneficios a veces se pierden por completo. Los

agricultores de la zona rural deben esperar como promedio 30 veces más por el transporte en vías secundarias que en sitios adyacentes a la Carretera Meridional de Manila y en algunas regiones más remotas de la cuenca podrían esperar hasta tres y cuatro horas.

Debido al costo del transporte y la dificultad de viajar, el 85% de todos los viajes que se hacen en la cuenca son entre lugares dentro del mismo término municipal y en un 99% son dentro de la misma provincia. Se viaja relativamente poco –por motivo de compras, trabajo, comercio, interacción social o cualquier otro propósito--entre términos municipales y hay poco intercambio de manera regular entre las dos provincias de la Cuenca.

2-Conexiones Económicas y Mercantiles. El personal llevó a cabo encuestas de seis mercados regulares y seis mercados periódicos para determinar el origen y destino de productos seleccionados por medio de mercados principales, con el objeto de estimar el “alcance” físico de los centros de comercialización de esos productos y para identificar las vinculaciones espaciales y funcionales entre productores, intermediarios y compradores. Aunque las encuestas que sirvieron de muestra no eran sustitutos adecuados de un estudio completo de mercado, dieron indicaciones de vinculación y suscitaron importantes interrogantes para la futura investigación en materia de comercialización. En cada uno de los seis mercados principales 100 intermediarios y 50 productores fueron entrevistados con cuestionarios previamente preparados. Se obtuvo información sobre las fuentes y destinos de los productos, el tipo de vendedor, el lugar de la venta y el volumen de las transacciones. Se obtuvo información similar de los intermediarios de los mercados periódicos. La encuesta se limitó a los mercados públicos y no comprendió puestos privados ubicados al lado de los mercados públicos.

Se dispuso diagramáticamente información sobre la fuente, el destino y la forma de transporte de cada producto, mostrando las conexiones entre lugares de la cuenca y entre centros de intercambio de Bicol y de fuera. Los estudios demostraron con toda claridad que las conexiones mercantiles, que deberían formar una red principal de interacción comercial dentro de las zonas rurales y entre ellas son extremadamente débiles en Bicol. La interacción de mayor magnitud se da por medio de mercados centrales en las ciudades de Naga y Legaspi. Pero una proporción significativa de la población de la cuenca vive en asentamientos que son demasiado pequeños como para mantener siquiera un mercado periódico, lo que afecta adversariamente su capacidad para vender los excedentes agrícolas, aumentar sus ingresos, obtener enseres domésticos o comprar los insumos necesarios para aumentar la producción agrícola.

Un análisis de los flujos de los productos muestra que los mercados dentro de la Cuenca del Río Bicol son principalmente centros de intercambio local que dan servicio a los residentes de los lugares en los que están ubicados; que tienen alcances o zonas de servicio limitados y que no están bien integrados en una red de intercambio y comercio que abarque toda la zona. La encuesta indicaba que no existía en Bicol una jerarquía “arraigada” o red articulada de mercados como las que son características de regiones económicamente más desarrolladas. Los mercados de la cuenca son

principalmente puntos de intercambio agrícola no diferenciados que comercian casi exclusivamente seis productos (arroz y “palay”, coco, copra, pescado fresco y seco, aves y ganado), existiendo algunos mercados regulares más grandes que también expenden cantidades limitadas de artículos para el hogar. Los mercados de la Cuenca del Río Bicol cuentan con unas vinculaciones comerciales externas insignificantes aun en las ciudades más grandes y generalmente los mercados periódicos son puntos de recolección e intercambio aislados, muy localizados y casi desintegrados, que, en su mayor parte, son casi inaccesibles para la población rural que se encuentra a más de 10 o 15 kilómetros del pueblo en el que se encuentra el mercado.

3-Vinculaciones Sociales. En el tanto en que la integración de asentamientos dentro de una región se produzca por medio de la interacción social entre los residentes: lazos familiares, visitas entre familiares y amigos, matrimonios entre novios de dos poblados distintos, el esparcimiento y los rituales, reflejarán las vinculaciones sociales el grado hasta el cual la gente va a percibir una región como una unidad coherente y consolidada de la sociedad. Estudios hechos de interacciones sociales seleccionadas muestran una vinculación relativamente escasa entre asentamientos dentro de sub-zonas de al Cuenca del Río Bicol. Una encuesta hecha como muestra sobre expedientes matrimoniales reveló que un promedio de menos del 19% todos los cónyuges se escogió de algún lugar externo al mismo municipio a lo largo de un periodo de res años a mediados de los setentas. Más del 80% de todos los hombres y mujeres en Bicol durante ese periodo tendía a escoger cónyuges dentro de su mismo término municipal y en la mayoría de los casos dentro del mismo barangays o de un barangay vecino. Puesto que los patrones de interacción social en las Filipinas están fuertemente conformados por las visitas familiares, se esperaría que los matrimonios entre personas de distintos poblados y municipios aumentaran la interacción social entre estos lugares. Pero los estudios de transporte intermodal confirman las indicaciones de algunos estudios sobre los patrones matrimoniales en el sentido de que pocos viajes intermunicipales son para efectos sociales.

4-Vinculaciones administrativas, políticas y de servicio. La naturaleza de las relaciones entre distintos niveles gubernamentales dentro de Bicol, incluyendo la toma de decisiones política y administrativa formal e informal, las vinculaciones entre las unidades gubernamentales en la provisión de servicios e instalaciones y las características de la red de organizaciones de planificación que afectan la política del desarrollo dentro dela Cuenca fueron algunos de los aspectos de las vinculaciones administrativas, políticas y gubernamentales que se examinaron en un estudio para el que se contrató al Colegio de Administración Pública de la Universidad de las Filipinas.

Se descubrió que las vinculaciones gubernamentales formales entre los distintos niveles están dominadas por ministerios nacionales que funcionan dentro de la cuenca y que la estructura formal está altamente centralizada. En su mayor parte, las autoridades locales son nombradas por ministerios nacionales y deben responder ante ellos. Las autoridades municipales generalmente no están ante ellos. Las autoridades municipales generalmente no están bajo la autoridad de los alcaldes, siendo estos mismos nombrados desde arriba conforme a una ley marcial y teniendo pocos recursos para resolver problemas locales. La mayor parte de los municipios de la cuenca depende del gobierno nacional para obtener parte de sus ingresos y casi toda su

autoridad. Las decisiones se toman frecuentemente por medio de unas relaciones altamente personalizadas.

Algunos estudios hechos sobre la estructura y servicios del gobierno en Bicol indicaban que los servicios proporcionados en todos los niveles estaban altamente localizados. Las instituciones de salud y educación, así como otras instituciones públicas generalmente ofrecen sus servicios sólo a las poblaciones que viven en la vecindad inmediata de sus sedes o a los pocos que pueden costearse el viaje desde los barangays rurales para disfrutar de estos servicios en las ciudades más grandes. Hasta las escuelas posteriores a la secundaria en los grandes centros atienden primordialmente sólo a la zona local. Los servicios de salud, educación y extensión agrícola están muy por debajo de los estándares que establecen los ministerios nacionales

Representación cartográfica analítica de los datos sobre complejidad funcional y vinculación

La información sobre los niveles de desarrollo y la accesibilidad de los centros se representa cartográficamente junto con análisis de la complejidad funcional y las vinculaciones de los asentamientos para determinar cuáles son las “ zonas de influencia” de cada tipo de asentamiento, dónde se encuentran más débiles los vínculos y poder localizar las zonas periféricas que no están atendidas por locales centrales o en las cuales las poblaciones rurales tienen dificultad de acceso a las funciones urbanas.

El proyecto de la Cuenca del Río Bicol produjo cierto número de mapas analíticos que mostraban la distribución y concentración de las funciones esenciales, los centros interconectados por diversas formas de interacción y las remotidades rurales que continuaban siendo marginales y no integrados. Mapas de transportes y accesibilidad física mostraban zonas de la Cuenca a las que puede llegarse y por tierra, agua y ferrocarril. Se consignaron en los mapas los volúmenes de artículos que pasaban por los principales mercados, para mostrar los alcances de cada centro mercantil y las fuentes y destino de los productos negociados. Los mapas representaban los mercados secundarios y periódicos de las zonas rurales que participaban en negociaciones comerciales con los mercados más grandes. Los datos sobre el volumen de traslados, orígenes y destinos se derivaron del estudio modal sobre el transporte y se representaron cartográficamente junto con las zonas de servicio de instituciones e instalaciones públicas seleccionadas. El personal del proyecto preparó cierto número de láminas transparentes que podían usarse con un mapa base del sistema de asentamientos, para mostrar la distribución de los servicios e instalaciones y que podrían usarse en comparaciones y evaluaciones de línea base tras la ejecución de los planes de desarrollo. También produjo el primer mapa integral de los asentamientos tipo barangays en la Cuenca del Río Bicol, que es en sí un instrumento de importancia para la planificación del desarrollo en el futuro.

Delimitación de las zonas no atendidas y marginales

Pueden hacerse determinaciones en cuanto a las zonas marginales o no atendidas sobre el fundamento de estudios de escalograma, vinculación y línea base, en conjunción con los mapas de isopletas y de distribución funcional como se hizo en la Cuenca del Río Bicol. Esto demanda un conocimiento profundo de la región en estudio y depende de la capacidad que tenga el personal para sacar conclusiones a partir de una variedad de análisis distintos, que de por sí no pueden, en ninguno de los casos, identificar zonas marginales o grupos de población afectados por la dificultad de acceso a las funciones que están centralizadas en la ciudad.

Se han usado técnicas estadísticas más complejas en la planificación regional para identificar las ubicaciones “óptimas” de los centros de crecimiento o de servicio destinados a remediar la marginalidad rural. Babarovic utilizó una variante del modelo de potencial de la población en el Brasil para medir la accesibilidad potencial de distintos centros urbanos dentro del sistema urbano nacional para la población rural incorporable. 59 Las ubicaciones óptimas de nuevos polos secundarios de crecimiento serían las de aquellos sitios urbanos que tienen el más alto potencial para la incorporación de población rural. En el análisis se supuso que en cualquier centro urbano j determinado, la población rural “accesible” al impacto de un nuevo polo de crecimiento se vería limitada hasta cierto punto por: “a) la intensidad del impacto ejercido por el sistema urbano existente en el punto j y b) la permeabilidad de la población rural que rodea el punto j al impacto urbano (atracción /difusión)”. 60

Se hicieron intentos por calcular el potencial urbano del centro urbano j en relación con la población total del sistema urbano utilizando una variante del modelo potencial con el ingreso per cápita de cada centro urbano como coeficiente medidor:

$$V_j = \sum_{i=1}^n \frac{r_i - u_i}{(d_{ij})^\alpha}$$

En donde:

- r_i = coeficiente de ingreso del centro urbano i
- u_i = población urbana del centro urbano i
- $r_i - u_i$ = población ponderada del centro i
- d_{ij} = distancia entre el centro urbano j y otros centros urbanos i
- α = exponente empíricamente derivado indicativo del grado al cual la distancia afecta adversamente el potencial.

Así, se esperaría que V_j fuese alto para grandes centros urbanizados y bajo para ciudades de la periferia y ciudades pequeñas.

Babarovic calculó el V_j para 112 centros urbanos en Brasil y estandarizó los valores en una escala de 0 a 100, asignando un índice de exposición urbana : E_j , a cada centro para mostrar su grado relativo de “exposición” al sistema urbano. Luego calculó un “coeficiente de incorporación rural”, medida de la población rural que se puede prever resultará influida por exposición al sistema urbano. El “coeficiente de incorporación rural”: m_j , cuyos valores deben establecerse a partir de un conocimiento de la susceptibilidad de la población rural a la influencia de los centros urbanos . El coeficiente m_j va desde 0 a 1, en donde 0 representa la impermeabilidad total basada en larga distancia y carencia de vínculos y 1 es la permeabilidad total para poblaciones que viven cerca del centro y que tienen fuertes enlaces con él. El coeficiente de accesibilidad rural se expresa como :

$$a_j = \frac{m * E}{100}$$

Después de haberse calculado los valores de m_j , E_j y a_j , pueden usarse para determinar, estadísticamente, la parte de la población rural R_j , que se prevé se verá incorporada o influida por exposición a un centro urbano i , por medio de la siguiente expresión:

$$R'_j = a_j * R_j = m_j \frac{E_j}{100} * R_j$$

La parte de la población rural que se verá influida por el centro emigrará hacia él o se incorporará localmente participando en actividades productivas de las cuales el centro urbano creará una demanda . Esta última parte de la población rural no se verá afectada por la creación de un centro de crecimiento y se excluye del cálculo del índice de incorporación potencial de la masa rural.

Babarovic sugirió que se designen tales sitios urbanos como centros de crecimiento cuando hay un máximo de “accesibilidad al total de la masa rural incorporable”,

medida por el índice de la potencial masa rural incorporable: W_k , para el centro urbano k :

$$W_k = \sum_{i=1}^n \frac{b_i - R_i}{(d_{ij})} = \sum_{i=1}^n \frac{m_i \left(1 - \frac{E_j}{100} \right) R_j}{(d_{jk})^a}$$

La expresión

$$b_i = m_i \left(1 - \frac{E_j}{100} \right)$$

es un “coeficiente de incorporabilidad” de la población rural que continúa siendo marginal en las inmediaciones de un centro urbano i , dado un valor existente para un índice de exposición urbana (E_j).

El modelo de población total tiene cierto número de limitaciones como instrumento analítico en las regiones en vías de desarrollo y Babarovic señala algunas de ellas en este informe. Sin embargo, entre las más importantes está el hecho de que la metodología sólo da indicaciones del potencial del centro de crecimiento sw sitios urbanos existentes en relación con el sistema urbano nacional y no sugiere lineamientos para localizar servicios e instalaciones que estimulen el crecimiento de nuevos urbanos.

En la India se usaron otros métodos menos complejos para identificar localizaciones eficientes para centros de crecimiento en cada nivel de la jerarquía espacial. Los métodos manuales de subdivisión absoluta o relativa utilizando distancias máximas de viaje como estándar, ayudan a determinar cuáles asentamientos deberían ser identificados como potenciales centros de servicio para complementar los centros existentes en zonas insuficientemente atendidas por las funciones centralizadas en la ciudad. La técnica empleada en diversos distritos de la India para una subdivisión relativa recurrió al siguiente procedimiento .61

- a) Identificación del asentamiento más grande y funcionalmente complejo de la región;
- b) búsqueda en todas la direcciones de otros asentamientos dentro o fuera de la región (pero no más allá, en el exterior, que el diámetro aproximado de al región);
- c) dibujo de líneas del sitio más importante a asentamientos de importancia aproximadamente igual identificados en el paso b, utilizando rutas de transporte si los sitios están conectados por enlaces razonablemente directos o, en su defecto, líneas rectas;

- d) bisección de cada una de estas líneas y dibujo de líneas perpendiculares en estos puntos de bisección;
- e) la zona más interna formada por intersección de estos bisectores perpendiculares constituye la subregión que será atendida por los centros más importantes con funciones que no ofrecen los centros subsidiarios, mientras que otras zonas serán atendidas por otros sitios centrales;
- f) identificación de asentamientos de importancia local que realizan algunas de las funciones que se encuentran en los centros de más alto nivel dentro de la zona marcada por estos límites y
- g) selección de centros subsidiarios que se convierten en centros de servicio de menor orden entre estos sitios, de manera que estén distribuidos más o menos uniformemente a lo largo de la zona limítrofe.

La selección de centros subsidiarios podría hacerse de acuerdo con uno de tres modelos: asentamientos sobre los límites entre centros principales, en las esquinas de los límites en torno a los centros principales o a cada lado de los límites entre centros principales (ilustración 6). Deberían tomarse en consideración variaciones locales en topografía, patrón de asentamiento, transporte e interacción social al aplicar los criterios de selección.

Determinación de Necesidades de Desarrollo Regional e Idoneidad de la Estructura Espacial

Al examinar los planes del Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol, el personal del proyecto llegó a la conclusión, con base en el análisis espacial, de que sería necesario hacer ajustes a la estrategia de inversiones en los próximos años.

En primer lugar y con base en la suposición de que la cuenca es ahora una economía y cohesiva, sugirió que los planes del PDCRB fuesen reexaminados y que se hicieran cambios fundamentales en la estrategia de planificación para integrar la cuenca tanto económica como espacialmente. Por lo menos cinco economías de subregiones funcionan casi con independencia entre sí. Las ciudades de Naga y Legaspi y los territorios aledaños rurales inmediatos forman dos zonas económicas considerablemente autónomas, mientras que un conjunto de poblados que rodean la ciudad más pequeñas y primordialmente de subsistencia, se encuentran dispersas en municipios rurales de la Cuenca y funcionan a niveles relativamente bajos en virtual aislamiento. Se centran en pequeños mercados regulares o periódicos. Finalmente se encuentran unas zonas rurales relativamente aisladas con unas economías de subsistencia agrícolas y pesqueras y con acceso sólo a pequeños mercados periódicos o sin acceso a mercado alguno, en las zonas costeras o periféricas de la cuenca.

En segundo lugar, los límites de las ZDI según el PDCRB, que fueron establecidos sobre la base de criterios referentes a los recursos hídricos y factores físicos, serán menos útiles para una planificación posterior de desarrollo económico, puesto que prácticamente no toman en cuenta los subsistemas económicos y espaciales en la cuenca y de hecho dividen lo que aparentemente son conjuntos de comunidades

económicamente relacionadas entre sí. El personal sugirió que se prestara mayor atención a la manera en la cual el desarrollo de las ZDI integrará las zonas rurales de producción con las ciudades comercializadoras centralizadas en la zona urbana y promoverá el crecimiento del centro mercantil, la especialización espacial, la división del trabajo y el intercambio entre asentamientos. Los análisis, mapas analíticos y estudios de vinculaciones hechos sobre el sistema de asentamientos dentro del proyecto de Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural (FUDR) proporcionan los fundamentos para evaluar y rediseñar los límites de las ZDI o de otras unidades de planificación.

En tercer lugar, se sugirió que el PDCRB y otros ministerios nacionales que mantienen operaciones en la cuenca presten atención inmediata a la disposición de un mayor acceso por medios de transporte a gran número de zonas rurales. El personal señaló que era improbable que el PDCRB lograra sus metas de una mayor producción agrícola, diversificación económica y una distribución más equitativa de los servicios e instalaciones si no se amplía antes el acceso por los medios de transporte. Una red de caminos transitables en cualquier época y de caminos de la hacienda al mercado es un requisito esencial para extender servicios a la población rural, el establecimiento de instalaciones para el agroprocesamiento en las zonas rurales y la facilitación de acceso a los servicios, instalaciones y actividades productivas que ahora se encuentran en las ciudades más grandes o para descentralizar estas funciones y asignarlas a las comunidades más pequeñas.

En cuarto lugar, observaron que la carencia de mercados y ciudades comerciales dentro del cuenca demanda la atención inmediata de los planificadores del PDCRB. Las futuras inversiones en servicios, instalaciones e infraestructura deben situarse estratégicamente en centros de servicio rurales existentes o incipientes para estimular el crecimiento de los mercados. Si no existe una red de centros mercantiles bien distribuidos, integrados y de fácil acceso en las zonas rurales, es improbable que los agricultores vayan a aumentar su producción hasta los niveles proyectados por el PDCRB. Hasta este punto el PDCRB se ha concentrado en la planificación para la provisión de insumos agrícolas para estimular la producción de los productos. La experiencia ya adquirida en las Filipinas y en otras naciones en vías de desarrollo muestra claramente que ambas cosas deben hacerse de manera simultánea. El estudio sobre FUDR precisó la localización de centros mercantiles existentes o incipientes y el análisis, complementado por estudios de mercado más exhaustivos, puede usarse para planificar la localización de las inversiones que estimularán el crecimiento del centro mercantil rural.

Finalmente, el estudio sobre FUDR ofreció un perfil descriptivo de todos los asentamientos y de la distribución de servicios e instalaciones en la Cuenca, que podría usarse para desarrollar unos criterios situacionales más detallados para la inversión en servicios, instalaciones e infraestructura públicos y actividades productivas privadas. Deben hacerse planes para aumentar el acceso de los pobres de la zona rural a los servicios e instalaciones de la ciudad, construir e integrar asentamientos de suficiente tamaño para sostener una diversidad de funciones y coordinar los proyectos agrícolas con los de desarrollo industrial. El estudio recomendó que el PDCRB creara “paquetes mínimos” de inversiones para tres tipos principales de asentamiento: centros rurales de servicio, ciudades comerciales y pequeñas ciudades y centros mercantiles regionales.

Traducción del Análisis Espacial y los Planes de Desarrollo en un Programa de Inversión

Este aspecto del proyecto comprendía dos actividades de planificación. Primero: el análisis de la planificación se traduce en un programa de inversión que identifica los tipos y localizaciones de proyectos que se necesitan en la región, sugiere proyectos apropiados para superar las “lagunas “ o atascamientos dificulten el desarrollo de sub-zonas dentro de la región y recomienda inversiones que construirán las ventajas situacionales de asentamientos estratégicamente importantes en el sistema espacial regional. Segundo: los proyectos deberían combinarse para producir “paquetes de inversión” para distintas localizaciones en la región y los paquetes de inversión deberían combinarse para producir un plan operativo para el desarrollo de la región en el siguiente periodo de la planificación. Las inversiones se califican por prioridad y se ponen en un determinado orden para el financiamiento y la ejecución. Se identifican inversiones y servicios de apoyo complementarios y se incluyen en el plan anual de operaciones o en el plan de inversiones de corto plazo.

A partir de los diversos análisis funcionales y espaciales, el personal del proyecto de Bicol pudo identificar un conjunto de servicios, instalaciones e instituciones apropiados que se necesitaba en cada uno de los tres tipos de asentamiento: centros rurales de servicio ciudades comerciales y centros urbanos regionales, para satisfacer las necesidades humanas básicas, articular el sistema de asentamientos y estimular el desarrollo de recursos (Tabla 11).

1. Los Centros Rurales de Servicio comprenderían servicios e instalaciones para reunir los productos agrícolas para la comercialización, ofrecer unas funciones mercantiles locales periódicas, extender el acceso por medios de transporte a ciudades comerciales y centros urbanizaciones de mayor tamaño, acoger el agroprocesamiento de pequeña escala y artesanías, distribuir información sobre crédito y mercados y otros insumos técnicos, facilitar la movilización de ahorros y ofrecer servicios básicos sanitarios, recreativos, educativos y administrativos.
2. Las Ciudades y Centros Comerciales constituirían un punto de intercambio de toda la zona para el comercio de productos agrícolas, bienes procesados, productos para el hogar y comunes de consumo e insumos para la hacienda; ofrecerían acceso a una red de caminos transitables todo el año; servirían como modo de transporte y distribución enlazado con los centros regionales dentro de la cuenca; proporcionarían las condiciones e infraestructura indispensables para estimular las plantas de agroprocesamiento y las instalaciones para estimular las plantas de agroprocesamiento y las instalaciones de manejo a granel de los productos en pequeña escala; harían disponible toda una variedad de servicios administrativos de más alto nivel que no pueden encontrarse en los centros rurales de servicio; ofrecerían educación vocacional y secundaria, servicios de salud y atención para niños y servicios comerciales rurales.
3. Los Centros Regionales estarían físicamente enlazados entre sí y con los centros urbanos fuera de la cuenca gracias a unos medios de transporte que proporcionarían servicio frecuente y confiable y a unos caminos transitables todo el año; ofrecerían servicios diversificados comerciales, financieros, profesionales y administrativos y contarían con oficinas regionales de los ministerios gubernamentales nacionales y oficinas de las agencias gubernamentales

provinciales; proporcionarían instalaciones para mercados de gran escala y diversificados; funcionarían como nodo de comunicaciones para unos amplios territorios rurales adyacentes; facilitarían localizaciones para los agronegocios y el procesamiento agrícola de gran escala; ofrecerían incentivos para una variedad de industrias de pequeña escala de bienes para consumidores, así como talleres de fabricación y reparación de herramientas, talleres de maquinaria e industrias ligeras de artículos perdurables, oportunidades de educación superior y vocacional más especializada y hospitales y clínicas de salud diversificados y de propósito múltiple.

Las recomendaciones del proyecto sobre Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural en Bicol consistieron en unas pautas para el análisis de inversiones y la identificación de proyectos, en vez de propuestas detalladas para inversiones determinadas en localizaciones concretas. Se dieron ejemplos de los tipos de asentamientos que podrían fortalecerse por medio de la inversión integrada, pero una evaluación sistemática de los potenciales centros de crecimiento, como la hecha en la India y el Brasil no era parte del proyecto de Bicol. Dificultades de tiempo y presupuesto impidieron que el personal del proyecto realmente propusiera y probara la factibilidad de proyectos concretos de inversión.

El siguiente paso lógico, naturalmente, sería asignar prioridades a las inversiones en funciones y localizaciones concretas. No toda la infraestructura, los servicios y las instalaciones necesarios pueden financiarse en una sola gestión ni tampoco pueden fortalecerse y mejorarse todos los asentamientos al mismo tiempo. Deben establecerse criterios para escoger las ciudades y poblados que recibirán primero las inversiones y debe crearse un sistema de calificación para ordenar las inversiones en cierta secuencia en distintas funciones y asentamientos a los largo de un periodo de planificación de cuatro a cinco años.

Creación de un Sistema de Vigilancia e Institucionalización del Procedimiento de Planificación

Dos actividades constituyen las etapas finales de la planificación del desarrollo regional integrado. Primero: debe crearse un sistema de evaluación para controlar la ejecución de los proyectos y programas y para determinar los resultados sustantivos de las actividades de desarrollo en zonas y grupos de población marginales dentro de la región. Segundo: deberían institucionalizarse los procedimientos de planificación en dependencias locales o regionales responsables de la toma de decisiones en materia de inversiones y de la revisión de los análisis espaciales y planes de desarrollo a intervalos apropiados. En la Cuenca del Río Bicol el proyecto de Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural pretendió primordialmente crear y probar una metodología para la planificación del desarrollo urbano-rural integrado y los detalles de la institucionalización y la vigilancia se dejaron casi totalmente al Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Bicol. El personal del proyecto recomendó que USAID financiara un pequeño proyecto de seguimiento para completar el trabajo de identificación de proyectos y para asistir a PDCRB en la organización de futuras iniciativas de análisis espacial.

VII. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

La experiencia adquirida en cuanto a desarrollo en el Tercer Mundo en las últimas tres décadas indica claramente que los enfoques macroeconómicos tradicionales destinados a acelerar el crecimiento, serán escasamente efectivos para reducir la pobreza en regiones marginales con estructuras como la de la Cuenca del Río Bicol. Aunque la simple y más equitativa redistribución de las inversiones públicas entre regiones o el simple favorecimiento de aquellos a quienes anteriormente se consideró de baja prioridad son necesarios, no son suficientes para reducir las desigualdades espaciales, incorporar las poblaciones marginales o aumentar las posibilidades de acceso de los pobres a los recursos necesarios que puedan liberarlos de la pobreza. De manera similar, es probable que los enfoques tradicionales de la planificación espacial, basados en el concepto de “centro de crecimiento” intensifiquen diferencias urbanas y rurales que son ya severas dentro de las regiones. En vista de lo altamente distorsionadas, deficientemente articuladas y débilmente enlazadas que son las jerarquías de los asentamientos dentro de las regiones rurales, estas políticas a menudo reproducen los patrones nacionales de dualismo económico en el plano regional, dejando que la gran mayoría de los pobres de la zona rural viva en poblados dispersos con poco acceso a los beneficios de las inversiones que se concentran en los centros de crecimiento.

En vez de ello, debe procurarse una estrategia que combine la reasignación de las inversiones entre regiones y la localización selectiva de distintas combinaciones de infraestructura, servicios sociales, instalaciones y actividades productivas en asentamientos en distintos niveles de la jerarquía espacial para articular los sistemas espaciales en regiones marginales, extender servicios a los pobres de la zona rural y aumentar el acceso de estos últimos a las funciones propias de la ciudad.

Una estrategia nacional de incorporación y desarrollo de zonas marginales comprende cuatro componentes principales:

Primero: la estrategia debe tratar de desconcentrar de ciudades y centros metropolitanos principales ya colmados de actividad ciertas inversiones importantes para el desarrollo, destinándolas a otras regiones menos desarrolladas, tanto para propiciar la oportunidad de desarrollar potenciales recursos en esas regiones, como para crear una economía espacial nacional más articulada e integrada. En países como las Filipinas esto requiere de un programa regional de inversiones principalmente orientado a la industrialización rural y a una infraestructura de apoyo; es decir : un programa que extienda los enlaces de comunicaciones y transportes a las zonas periféricas y que promueva la inversión en agronegocios, industrias de pequeña y mediana escala y ala manufactura local de bienes de consumo utilizando recursos indígenas. Además de proporcionar los medios para absorber, procesar y distribuir los excedentes agrícolas, una tal estrategia también podrían ofrecer una gama más amplia de artículos domésticos y bienes locales de consumo a la población rural a un costo más bajo y aumentar las oportunidades de trabajo fuera de la hacienda. La oficina Internacional del Trabajo observó la escasez de industrias apropiadas en las zonas rurales de las Filipinas, notando también que “a pesar de los costos substanciales de transporte, los textiles se envían de Manila a las ciudades más pequeñas en Mindanao. Se producen zapatos sólo en las ciudades más grandes. En pocas palabras: hay una carencia sorprendente de bienes adaptados de consumo de costo más bajo del tipo que se produce para el mercado rural doméstico y que se comercia entre las islas y dentro de ellas.”⁶².

Aunque las Filipinas cuentan con grandes programas para la promoción industrial, por sí mismos no generan el volumen de inversión privada necesario para vitalizar y diversificar las economías marginales. De hecho, generalmente los programas de promoción han beneficiado a aquellas industrias que están situadas en donde las anteriores prioridades para las inversiones en infraestructura han hecho más ventajosa la operación: en la Manila metropolitana o en sus alrededores. A menos que las inversiones en infraestructura también se desconcentren y se extiendan las instalaciones de apoyo a las zonas rurales, la inversión privada no les precederá. El Banco Mundial ha argumentado que “para dirigir las inversiones a las localizaciones en las que se desea se hagan, es absolutamente esencial ofrecer una infraestructura de apoyo adecuada; por ejemplo: electricidad, agua transporte y comunicaciones, así como servicios financieros y técnicos y una provisión de mano de obra calificada”. El Banco señala que “es improbable que sin estos elementos los incentivos fiscales estimulen mucho la nueva inversión en las provincias más alejadas y que con una tal infraestructura probablemente no serían necesarios los incentivos.”⁶³

Un segundo elemento de la estrategia hace necesaria una cuidadosa ubicación y una “concentración hace necesaria una cuidadosa ubicación y una “concentración descentralizada” de unas inversiones de umbral poblacional relativamente más allá altas en ciudades intermedias y secundarias, que podrían servir como centros inter-regionales de producción, actuar para contrarrestar el crecimiento rápido y continuo en las ciudades principales y convertirse en parte de una red de centros de intercambio y comercialización domésticos. El Banco Mundial observa correctamente que “a la fecha las ciudades de tamaño intermedio han sido menospreciadas en las Filipinas como objetivos de las políticas”.⁶⁴ Las altas prioridades que recibió Manila en términos de inversión y gasto públicos, permitió a la zona metropolitana crecer a costas de las zonas rurales y de otros centros urbanos. Ahora la importancia de Manila es extremadamente alta, con una población más diez veces mayor que la de las siguientes ciudades en tamaño: Davao y Cebu. Sin embargo, estas zonas metropolitanas más pequeñas y cierto número de ciudades secundarias como Iloilo, Zamboanga, Bacolod, Cagayan de Oro, Angeles y Olongapo, podrían servir como centros inter-regionales de producción e intercambio si se hicieran las inversiones apropiadas en infraestructura pública y actividades productivas.

Tercero: tal como lo señaló el informe final del proyecto sobre Funciones Urbanas en el Desarrollo Rural de la Cuenca del Río Bicol, una estrategia espacial para un desarrollo más equitativo requiere que se ubiquen las inversiones en infraestructura y las actividades productivas dentro de las regiones de tal manera que se articule el sistema espacial y se integren los centros urbanizados y las zonas rurales remotas. Una política expresa para descentralizar la inversión destinada a funciones menores de umbral población y para combinar en “paquetes mínimos de inversión” los servicios, la infraestructura y las instalaciones necesarias para promover una especialización y un comercio funcionales entre asentamientos en regiones rurales es esencial para acelerar y extender los beneficios del desarrollo. Articular el sistema espacial implica el desarrollo de por lo menos tres niveles de asentamientos dentro de las economías regionales: centros rurales de servicio, pequeñas ciudades y centros regionales.

Con una cuidadosa asignación y una consolidación de las inversiones en paquetes, podría lograrse que las ciudades y poblados que ya están en las regiones marginales de los países en vías de desarrollo realizaran estas tres categorías de funciones. En algunas regiones se harían necesarias unas inversiones substanciales para crear los

centros regionales y en la mayoría de las zonas la carencia de ciudades comerciales y centros incipientes antes de que se diseñaran nuevos paquetes de inversión. La creación de esta jerarquía de asentamientos proporcionaría, no obstante, un marco de referencia espacial para extender los beneficios y aumentar los efectos multiplicadores de la inversión pública y privada.

Finalmente, la creación de un patrón de desarrollo más equitativo impone aumentar los enlaces entre asentamientos rurales y entre ellos y los centros urbanizados dentro de las regiones. Entre los enlaces más importantes están los caminos de la hacienda al mercado y arterias transitables todo el año entre los centros mercantiles y las ciudades y pueblos más grandes. Por ejemplo: es inconcebible que el gobierno filipino pueda lograr sus metas de una mayor producción agrícola, diversificación económica y una distribución más equitativa de servicios, instalaciones e ingresos sin ampliar antes el acceso por medios de transporte dentro de las regiones sin ampliar antes el acceso por medios de transporte dentro de las regiones y entre ellas. La red de caminos transitables todo el año de la hacienda al mercado en regiones como Bicol es un requisito esencial para extender servicios a la población rural, promover la inversión en agronegocios y manufacturas de pequeña escala y facilitar a la población rural el acceso a los servicios e instalaciones de un umbral más alto que deben estar localizados en las ciudades y poblaciones. De no contar con acceso al mercado los agricultores simplemente no aumentarán su producción para aquellos agricultores que no tienen acceso a caminos y carreteras.

Esta estrategia de cuatro puntos de reasignación regional de las inversiones que se hacen en infraestructura, de conversión gradual de las ciudades de categoría secundaria o intermedia en centros interregionales de producción y comercio, de articulación de los sistemas espaciales de regiones marginales, de integración de los centros urbanos con las zonas rurales alejadas y de aumento de conexiones entre asentamientos en las zonas rurales, promovería unos mayores efectos propagadores por el desarrollo en los centros urbanos más grandes y generaría un crecimiento económico más diversificado en los poblados rurales más pequeños. Combina las estrategias de “abajo hacia arriba” y de “arriba hacia abajo” del desarrollo para forjar una economía nacional integrada en la cual los beneficios del crecimiento acelerado podrían distribuirse más equitativamente, al igual que podrían reducirse más fácil y efectivamente los altos niveles de pobreza rural.

Sin embargo, todo esto debe hacerse con cuidado; con sensibilidad en cuanto a las necesidades y capacidades de las personas que viven en las zonas marginales y a la naturaleza y características de los ecosistemas de esas regiones. Tal como lo han argumentado en otras partes del documento y con mayor detalles Rondinelli y Ruddle, este tipo de planificación debe recurrir a un enfoque “transformacionista” del desarrollo. El desarrollo transformacionista pretende aumentar aun más la productividad de los recursos, instituciones y grupos de población indígenas, reforzando prácticas y partiendo de organizaciones que sean apropiadas a las condiciones y necesidades locales, así como adaptables a circunstancias cambiantes y desplazando gradualmente aquellas que no lo son.

El concepto de desarrollo transformacionista comprende ocho principios básicos: 1. Partir de la base de recursos, instituciones y prácticas ya existentes y culturalmente arraigadas; 2. Hacer participe a la población local que se verá afectada por la transformación y el cambio en los procesos de desarrollo, planificación y ejecución; 3.

Adaptar tecnologías modernas, servicios e instalaciones a las condiciones locales; 4. Promover la especialización en la producción y el intercambio de actividades con base en las ventajas comparativas espaciales existentes; 5. Uso de métodos para los cambios apropiados, de bajo costo y culturalmente aceptables par obtener “efectos demostrativos” que puedan conducir a una generalizada adopción de aquellos métodos que prueben tener éxito; 6. Planificar para el desplazamiento de instituciones y prácticas tradicionalmente improductivas e inadaptables conforme va produciéndose el cambio; 7. Establecer, por medio de una planificación basada en la “intervención estratégica”, de las condiciones indispensables para la transformación y el cambio en estructuras y procesos sociales, técnicos, políticos, económicos y administrativos y en elementos de la estructura espacial y 8. Crear un proceso de planificación que sea flexible, aumentable y adaptable y que al mismo tiempo permita la experimentación y el ajuste conforme va produciéndose la transformación.⁶⁵

La transformación organizativa y la integración están inextricablemente relacionadas en el desarrollo de sistemas de recursos en zonas marginales. Deben planificarse cuidadosamente si es que queremos ayudar eficazmente a las poblaciones marginales a aumentar su capacidad de obtener, transformar y entregar los recursos necesarios para aumentar sus estándares de vida.

REFERENCIAS

0 Citado en Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, A framework for Regional Planning in Indonesia, vol. II (Washington: Banco Mundial, 1974).pp.33-34

1 E.P. Javier. “Economic, Demographic and Political Determinants of the Regional Allocation of Government Infrastructure Expenditure in the Philippines”, Journal of Phillippine Developmente, vol, III, no. 1(1976), pp. 181-312.

2 Citado en E. B. Prantilla, “Industrialization Strategy and Growth Pole Approach to Regional Development Planning: The Philippine Experience”, documento preparado para el Seminario sobre Estrategias de Industrialización y el Enfoque del Desarrollo Regional con base en Polos de Desarrollo, Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, (Nagoya:UNCRD, 1975),pp 19-22.

3 D.C. Rao, “Economic Growth and Equity in the Republic of Korea”, Word Development, vol 6, no. 3 (Marzo 1978), pp. 383-396; citado en p.384.

4 Gustav Ranis, “Equity with Growth in Taiwan: How “Special” is the “Special Case”-? Word Development, vol 6. No 3(Marzo 1978,pp. 397-410.

5 Rao, op. Cit.,pp.388-389.

6 Ver E. A J.. Johnson. The Organization of Space in Developing Countries (Cambridge, Masschusetts: Harvard University Press, 1970).

7 Ver Rondinelli y Ruddle, Urbanization and Rural Development, op.cit., capítulo 2.

8 Los antecedentes de la política se esbozan en Dennis A. Rondinelli, “Administration of Integrated Rural Development: The Politics of Agrarian Reform in Developing Countries”, World Politics, vol. XXXI. no. 3 (Abril 1979),pp 389-416.

9 Ruddle y Grandstaff. Op. Cit., pp. 120-121.

10 Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional, Oficina de Desarrollo Urbano, “Urban Functions in Rural Development Project Paper” (Washington: USAID, 1976 mimeografiado), p.4.

11 Ibid. , p.4.

12 Ibid.,pp. 6-7

13 El informe original por Dennis A. Rondinelli y Kenneth Ruddle, Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Spatial Development Policy (Washington: USAID, 1976), fue revisado posteriormente por los autores para su publicación (ver Rondinelli y Ruddle, Urbanización and Rural Development, op. Cit.).

14 Esta sección que describe la Cuenca del Río Bicol toma mucha información de Dennis A. Rondinelli, Bicol River Basin Urban Functions in Rural Development Project: Summary and Evaluation, (Washington: USAID, 1978). Tramitado; y de Dennis A. Rondinelli, “Bicol River Basin Development Program: Prototype of an Equitable Growth Project”; Modern Government/National Development, vol. 20.no. 1 (enero-febrero 1979), pp. 47-56.

15 Una tercera provincia, Sorsogon, se agregó a la zona de planificación de la Cuenca del Río Bicol en 1978, pero no se incluye en esta descripción del proyecto.

16 Bicol River Basin Development Program. Ten Year Development Plan, 1978-1987 (Baras. Canaman, The Philippines: BRBDP, 1977).

17 Ibid

18 Ibid.

19 Ver Rondinelli, Bicol River Basin Urban Functions in Rural Development Project. Op. cit. , pp. 31-35 para una detallada explicación de la organización del proyecto.

20 Pueden encontrarse informes detallados sobre estos proyectos en R.P Misra y K.V. Sundaram, “Growth foci as Instruments of Modernization in India”, en A. Kuklinski (compilador) Regional Policies in Negeria. India and Brasil, (La Haya: Mouton, 1987),pp. 97-188; Ivo Babarovic. “Rural Marginality and Regional Development Policies en Brasi”. Ibid., pp. 189-319; y D. Grove y L. Huszar, The Tows of Ghana (Accra: Ghana University Press, 1964).

21 US Agency for International Development. Oficina de Desarrollo Urbano, “Projet Agreement: Bicol River Basin Urban Functions in Rural Development Proiect” (Washington: USAID, 1976. Mimeografiado).

22 El concepto se explica en Dennis A. Rondinelli, “ Adjunctive Planning and Urban Development Policy”, Urban Development Policy”, Urban Affairs Quarterly, vol. 7. No. 1 (septiembre 1971),pp. 13-39.

23 Ver Rondinelli, Bicol River Basin Urban Functions in Rural Development Project. Op. cit., pp. 38 sgs.

24 Elementos de la metodología están explicados en Dennis A. Rondinelli, "Applied Policy Analysis for Integrated Regional Development Planning in the Philippines", Third World Planning Review, vol. 1, no. 2 (1979), pp. 150-178; Eric Chetwynd, hijo y Benjamín B. Hawley, "Urban Functions in Rural Development in Upper Volta", (Washington: USAID, 1977, mimeografiado).

25 Tormod Hermansen, "Spatial Organization and Economic Development: The Scope and task of Spatial Planning", in A. Kuklinski (recopilador) Regional Disaggregation of National Policies and Plans, (La Haya: Mouton. 1975), pp. 292-365; cita en p.293.

26 Babarovic, op. cit. p. 205.

27 S. M. Shah, "Growth Centres as a Strategy for Rural Development: India Experience", Economic Development and Cultural Change, vol. 22, no. 2, (enero 1974), pp. 215-228.

28 Ven Dennis A. Rondinelli y Kenneth Ruddle, "Political Commitment and Administrative Support: Preconditions of Growth With Equity Policy", Journal of Administration Overseas, vol. XVII, no 1 (enero 1978), pp. 43-60.

29 Ver Shah, op. cit., pp.215-218.

30 La metodología es explicada de manera concisa por Avrom Bendavid, Regional Economic Analysis for Practitioners: An Introduction to Common Descriptive Methods, edn. Rev. (Nueva York: Praeger. 1974), capítulo 5.

31 Johnson, op. cit., 70-71.

32 Ver Rondinelli y Ruddle, Urbanization and Rural Development, capítulo 4, para un examen de los problemas que implica el estímulo a la economía rural.

33 Shah, op. cit., p. 216.

34 H.E. Voelkner, "Rural Growth poles in Micro-Regional Systems: Scalogram Measurement and Mapping for Rural Development Planning and Monitoring" (documento inédito, 1974, mimeografiado).

35 Ver Sulpicio S. Roco, hijo y Frank Lynch. "Development Levels in the Bicol River Basin", SSRU Research Report Series, Report No. 17 (julio 1976, borrador inédito, ejemplar a máquina).

36 Las características físicas incluían lo siguiente: "a) patrón del trazado de vías; red de vías de orientación paralela o en ángulo recto; b) por lo menos 6 establecimientos (comercial, de manufacturas, de esparcimiento y además, o en su defecto, servicios personales) y c) por lo menos tres de los siguientes: (1) una sede municipal, iglesia o

capilla con oficios religiosos por lo menos una vez al mes, (2) una plaza pública, parque o cementerio, (3) un mercado o edificio en donde se realicen actividades comerciales por lo menos una vez a la semana y (4) un edificio público como una escuela, un hospital, un centro de puericultura y un centro de salud o una biblioteca”. Ver República de las Filipinas, Oficina Nacional de Censos y Estadísticas, Philippines 1970 Census of Population and Housing, Resumen Nacional, vol. II (Manila NCSO. 1974) p. xii.

37 Ver C.P. Andrade, C. Banerji, H. H. Fisher, G. Rushton, N. S. Saini y A. Sharma, *A Graphic Approach to Settlement Planning for Integrated Area Development*. (Nueva Delhi: Fundación Ford, 1975, mimeografiado); H. Benjamín Fisher, “Methods for Identification of Agro-Urban Centers at the Kabupaten and Provincial Levels” (Jakarta: Fundación Ford, 1975, mimeografiado).

38 Ibid.

39 H. E. Voelkner, “The Structural Complexity Growth Model and Scalogram Analysis of Development and Human Ecosystems” (documento inédito, 1974, mimeografiado), p 16.

40 H.E. Voelkner, *Shortcut Methods to Assess Poverty and Basic Needs for Rural Regional Planning*, parte I, “Highlights of the Report and Research Design”, (Ginebra: Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social. 1978, proyecto de informe, mimeografiado).

41 Ver John U. Marshall, *The Location of Service towns* (Toronto: University of Toronto Press, 1969); y Junio M. Ragragio, “The Design for the Identification of the Hierarchy, Centrality and threshold of the Central Place Systems in the Bicol River Basin”, Documento de discusión para el proyecto (College, Laguna: Centro de Estudios Sobre Políticas y el Desarrollo, Universidad de las Filipinas- Los Baños, 1977. Mimeografiado).

42 Ver Centro de Estudios Sobre Políticas y el Desarrollo, Universidad de las Filipinas-Los Baños. *Urban Functions in Rural Development: A Research Project in Spatial Analysis and Planning* (Laguna, Filipinas: CPDS, 1978 para la aplicación de la metodología en Bicol.

43 Ragragio, op. cit., ofrece una explicación más detallada de los procedimientos.

44 Ver Rondinelli and Ruddle, *Urbanization and Rural Development*. Op. cit., capítulo 7.

46 Babarovic, op. cit., pp. 205-220.

47 Ibid., pp. 208-209.

48 Andrade, Banerji, Fisher, Rushton, Saini y Sharma, op. cit., pp. 45-48.

49 Oficina Internacional del Trabajo, *Sharing in Development: A Program of Employment, Equity, and Growth for the Philippines*, (Ginebra: OIT, 1972).

50 Cheetham y Hawkins, op. cit.,p. 140.

51 Ibid.,p.69.

52 Rondinelli y Ruddle. Urbanization and Rural Development, op. cit.,pp. 180 sigs.

ANEXO BIBLIOGRAFICO

Sharp, R., 1992, "Organizationl for Change: People-Power and the Role of institutions", en Makink Development Sustainable: Redefininig Institutions, Policy, and Economics, ed. Johan Holmberg, Washington, D.C. & Covelo, California, Island Press, p. 39-64.

Carrol, T.F., 1992, "Tending the Grassroots: GSO and MSOs" en Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development, Connecticut, Kumarian Press, p. 9-24.

Carrol, T.F., 1992, "Service Delivery" en Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development, Connecticut, Kumarian Press, p. 42-66.

Carrol, T.F., 1992, "Organizational Attributes of Strong Performers" en Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development, Connecticut, Kumarian Press, p. 9-24.

Chambers, R., 1991, "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects" en Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, Ed. Michael M. Cernea, Washington D.C., World Bank, p. 515-536.

Uphoff, N., 1991, "Fitting Projects to People" en Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, Ed. Michael M. Cernea, Washington D.C., World Bank, p. 467-485.

Honadle, G., 1993, "Institutional Constraints on Sustainable Resources Use: Lessons from the Tropics Showing That Resource Overexploitation Is Not Just and Attitude Problem and Conservation Education Is Not Enough" en Defining Sustainable Forestry, eds G.H. Aplet et al., Washington D.C. & Covelo, California, Island Press, p. 90-119.

Harbeson, J.W., 1992, "Post Drought Adjustments among Horn of Africa Pastoralists: Policy and Institution Builfing Dimension", en Land Reform: land settlement and cooperatives, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, p. 18-27.

Lundgren, B.O., 1987, "Institutional aspects of agroforestry reseach and development" en Agroforestry: a decade of development, eds. H.A. Stepler and P.K.R. Nair, Nairobi, ICRAF, p. 43-51.

Rondinelli D., 1980, Spatial Analysis for Regional Development: A case Study in the Bicol River Basin of the Philippines, Tokyo, Japon, The United Nations University, p. 45.

