

**CIID - CONDESAN - CIP**



REG 04/99

# **POLÍTICAS INTEGRADAS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

**Proyecto Inter-institucional (1993 – 1996).**

## **DOCUMENTO DE SÍNTESIS**

**LUIS SOBERÓN**  
Escuela para el Desarrollo

**ELÍAS MUJICA**  
CONDESAN

**MARIO TORRES**  
CIID

Lima, octubre de 1999

# CONTENIDO

Presentacion

## **1/**

ACTORES SOCIALES Y ESTRUCTURAS DE INTERMEDIACIÓN INSTITUCIONAL

- A. LA EXPERIENCIA DEL G-DRU EN BOLIVIA
- B. EXPERIENCIA PERUANA: LA CONCERTACIÓN
- C. LA EXPERIENCIA EN ECUADOR
- D. PERSPECTIVAS

## **2/**

CONCEPTOS Y METODOLOGÍA

- A. APORTES DE LA EXPERIENCIA DEL G-DRU BOLIVIA
- B. APORTES DE LAS EXPERIENCIAS PERUANAS
  - B.1 Caso del Colca (Arequipa, Perú)
  - B.2 Caso del CAME (Puno, Perú)
  - B.3 Caso del PIDAE (Cajamarca, Perú)
- C. APORTE DE LA EXPERIENCIA ECUATORIANA

## **3/**

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

- A. Sobre el concepto de desarrollo sostenible
- B. Sobre la aplicación del concepto
- C. Indicadores de sostenibilidad
- D. Construcción y selección
- E. Propuestas de Glave y Escobal para la construcción de indicadores
- F. Indicadores sociales de sostenibilidad Aportes de Valcárcel y Cisneros
- G. De los indicadores del Marco Lógico a los indicadores de sostenibilidad: el aporte de Rodolfo Soriano
- H. Perspectivas

## **4/**

BALANCE Y PERSPECTIVAS

## PRESENTACIÓN

En el presente documento se ofrece una síntesis de los principales resultados logrados dentro del contexto del Proyecto Inter-institucional sobre Políticas Integradas para el Desarrollo Rural Sostenible, proyecto promovido y organizado colaborativamente con la participación el IDRC, CONDESAN y CIP.

El Proyecto fue diseñado para una cobertura andina regional abarcando los países de Bolivia, Ecuador y Perú en los cuales el CONDESAN ha ubicado sitios de concentración (*benchmark sites*) de sus actividades de investigación y desarrollo. A través de la participación de organismos de investigación y promoción de estos países, asociados, al CONDESAN se procuró contar con un amplio espectro de experiencias sobre el tema del desarrollo rural con miras a perfilar un avance hacia la formulación de políticas integradas para el desarrollo rural sostenible.

Más específicamente, el propósito central del proyecto fue contribuir a “la generación de conocimientos, metodologías e instrumentos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas integrados -económicos, sociales y medioambientales- para el desarrollo rural sostenible de la región andina”.

En el presente documento se hace una síntesis de los principales resultados alcanzados en el Proyecto. En la apreciación de estos resultados debe tomarse en cuenta la complejidad del Proyecto, en el sentido de la participación de muchas instituciones, la dispersión temática, y los limitados recursos con los que se contó. Por lo tanto, esta primera fase debe ser considerada como un ejercicio exploratorio de investigación para la integración de políticas. No obstante, como se verá, el Proyecto aportó un conjunto importante de aprendizajes y una indicación de las principales líneas de trabajo al futuro para avanzar y afianzar la preocupación central del Proyecto: políticas y programas integrados para el desarrollo rural sostenible.

El documento esta organizado en cuatro secciones: actores sociales, conceptos y metodología, indicadores, y balance y perspectivas.

## **ACTORES SOCIALES Y ESTRUCTURAS DE INTERMEDIACIÓN INSTITUCIONAL**

Uno de los aportes del Proyecto fue ubicar a los actores sociales como uno de los temas fundamentales que deben ser tomados en consideración en los procesos conducentes a las políticas integradas para el desarrollo rural sostenible, así como poner atención en el desarrollo de espacios de intercambio, coordinación y colaboración interinstitucionales.

Sobre este tema, en la presente sección, se destaca sobre todo la experiencia del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural (G-DRU) en Bolivia, y complementariamente algunas experiencias relevantes en Ecuador y Perú. Para ello se toma como referencia las siguientes contribuciones al Proyecto:

- “Capitalización de experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU Bolivia”, por Carlos Carafa (Coordinador).
- “El marco del PROCAD E y las estrategias propuestas por el Estado”, por Raúl España y Juan Carlos Carranza (G-DRU –Bolivia).
- Las exposiciones y discusión consiguiente realizadas dentro del marco de la reunión de cierre del Proyecto: Luis Soberón (Escuela para el Desarrollo – Perú) y Luciano Martínez (FLACSO – Ecuador) sobre el tema de los actores sociales. Alberto Rubina (DESCO, Perú) sobre la experiencia de DESCO en el valle del Colca. Mauricio Lea Plaza, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, sobre la experiencia boliviana. Y, Jorge Recharte (FLACSO, Ecuador) sobre la experiencia ecuatoriana.

### **A. LA EXPERIENCIA DEL G-DRU EN BOLIVIA**

Para una efectiva construcción y aplicación de políticas integradas para el desarrollo rural sostenible se plantea como un requerimiento básico la participación de todos los actores involucrados: el estado a través de los organismos gubernamentales y legislativos, y los gobiernos locales (provinciales y municipales); la sociedad civil a través de las universidades y centros de investigación autónomos, los organismos privados de desarrollo (OPD u ONG), y las estructuras representativas de las poblaciones y

organizaciones de base; y los diversos organismos de cooperación técnica internacional de tipo bi y multi lateral.

Todos estos actores participan de diversa manera en la vida nacional y local con mayor o menor peso, y en donde los más influyentes y decisivos son los organismos estatales y complementariamente la cooperación técnica internacional. Los organismos privados de desarrollo también tienen su peso aún cuando por lo general en espacios más limitados. Las universidades y los centros de investigación tienen una ubicación más distante y su influencia se da de una manera más general y en el largo plazo. La población y sus organismos representativos alcanzan su mayor influencia a través de los grandes procesos de movilización social cuyas ocurrencias se dan principalmente dentro de los períodos de larga duración de la temporalidad histórica y en sus momentos altos puedan tener una influencia decisiva en los grandes cambios de política.

No obstante, en el proceso de la vida cotidiana la tendencia es a una suerte de actuación dispersa, primando en el campo de las políticas los enfoques sectoriales y en el diseño de planes y programas conceptos abstractos y generales alejados de las realidades locales concretas. En estas condiciones la posibilidad de un cambio hacia las políticas integradas resulta bastante remota.

La experiencia boliviana muestra que para avanzar hacia las políticas integradas se requiere que los actores sociales puedan sostener un diálogo intenso, compartir información sobre lo que ocurre en los diversos niveles del país, discutir las propuestas de política antes de su aprobación e implementación, y participar conjuntamente en su seguimiento y evaluación. Para que un proceso de este tipo pueda darse, y darse de una manera sostenida, se requiere de nuevos desarrollos en el tejido social e interinstitucional, de creación de espacios de encuentro e interacción. Supone también que los actores (sus representantes personales) superen o trasciendan sus diferencias y divergencias, y que se genere entre ellos relaciones de respeto, reconocimiento del valor del otro, y confianza, esto es vayan conformando una comunidad con valores y reglas de juego compartidas.

El proceso del G-DRU significó un proceso de este tipo en Bolivia a partir de fines de los años ochenta, y que fue progresivamente cristalizando en los años noventa. Siguiendo la reconstrucción que hace Carlos Carafa y asociados en su capitalización de la experiencia, en el G-DRU se articularon principalmente el sector público agrario, la sociedad civil (OPD/ONG) ligada al campo agrario, y la cooperación técnica internacional, y también aún cuando, aparentemente, con menor fuerza, la representación popular.

Es importante destacar que el G-DRU no obstante el alto perfil que adquirió en el procesamiento de las políticas mantuvo un carácter “gelatinoso”, intermedio entre una estructura informal y una estructura formal, con un amplio margen de flexibilidad, cumpliendo fundamentalmente un rol de enlace o eslabonamiento y de provisión de un medio para la elaboración y discusión de las políticas.

El éxito del G-DRU se pone también de manifiesto en el amplio alcance de su cobertura y membresía institucional. Al nivel central llegó a contar con 30 instituciones

participantes, y a nivel nacional con grupos departamentales (seis) en casi todos los departamentos del país, con una participación de unas 60 instituciones. De esta forma el G-DRU estuvo en capacidad para movilizar los recursos institucionales en todo el país articulando el nivel central con los niveles locales.

A través de su proceso de construcción y desarrollo el grupo fue autoperfilándose tomando como referencia el concepto de “masa crítica” tomado de la Física. Entonces, no solamente se trataba de constituir un medio de intercambio y discusión, sino de articular el potencial de información, conocimientos y experiencias acumulados individualmente, y que ahora a través del G-DRU pasaban a una nivel de acumulación colectiva.

La naturaleza del tejido interinstitucional construido por el G-DRU y su alta potencialidad y dinamismo para el procesamiento de las políticas podría ser conceptuada como el desarrollo de un nuevo y muy estratégico “capital social” para la gestión pública, y también por cierto para los diversos actores involucrados, principalmente para el campo del desarrollo rural sostenible, aún cuando cabe destacar que en el proceso trascendió este campo inicial para abarcar de manera más global el desarrollo sostenible del país.

Dentro de la región andina este es un caso único, que tal vez no pueda ser replicado mecánicamente, pero cuyos valiosos aprendizajes deben ser muy tenidos en cuenta, y sobre ellos se incidirá más adelante. El inicio y desarrollo del El G-DRU ha tenido lugar en un contexto favorable del proceso político, bajo los gobiernos de los presidentes Jaime Paz Zamora (1989-1993) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) de tendencias progresistas y con una orientación favorable a la descentralización y a la participación popular, especialmente en el segundo de los gobiernos mencionados; en estos procesos los actores principales son el municipio y las organizaciones de base. En los casos de Ecuador y Perú los procesos políticos han tenido sinos muy distintos. En Ecuador la situación puede ser más propiamente caracterizada por su inestabilidad política, aún cuando la modificación de la Constitución fue muy favorable a las poblaciones y movimiento indígena. En el Perú la tendencia ha sido mas bien hacia un centralismo y presidencialismo muy marcado en un contexto de disciplina económica y social sustentada en el libre mercado. En ambos casos las tendencias han sido a una mayor brecha entre el estado y la sociedad civil. En el caso peruano el proceso político, además, ha implicado un importante deterioro en la institucionalidad y en la organicidad de la sociedad civil.

Por otra parte, cabe destacar, también, que en el caso de Bolivia las orientaciones políticas de los gobiernos señalados favorecieron el acercamiento de las ONGs a los organismos gubernamentales, lo que a su vez generó un clima favorable para la circulación de personal de uno a otro lado. De esta forma, no pocos profesionales y técnicos de las ONGs asumieron cargos políticos y de funcionarios técnicos en las esferas gubernamentales. Este acercamiento de perspectivas y circulación de personal ha sido muy importante para el perfilamiento del G-DRU y su rol integrador en el proceso de la formulación de políticas.

De esta forma un punto crucial en el futuro del G-DRU reside en la probabilidad de continuidad que pueda tener el ambiente político, hasta ahora favorable, con relación al

próximo y siguientes cambios de gobierno. En este sentido será muy importante hacer un seguimiento de la experiencia del G-DRU, y en el eventual caso de una evolución política no favorable, ver cuáles son sus posibilidades de mantenerse como un espacio integrador y facilitador, y sobre la base de que nuevos mecanismos de trabajo y coordinación.

En el caso ecuatoriano y peruano no se registra, ni de lejos, un proceso equivalente al señalado. No obstante esa situación única es importante recoger los principales aprendizajes del G-DRU para tenerlos en cuenta en la perspectiva de movilizar esfuerzos hacia el logro de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas integradas para el desarrollo rural sostenible. Aquí nos referiremos a los aspectos más propiamente organizativos dejando para la sección de conceptos y metodología los avances realizados por el G-DRU en tales campo, señalando, sin embargo, que los avances en ambos campos forman parte de un proceso global caracterizado por un alto dinamismo sinérgico.

A continuación se hace una presentación sucinta de los elementos clave en el diseño y funcionamiento del G-DRU, vistos desde una perspectiva procesal, y recogiendo la misma caracterización que hacen sus propios integrantes:

*Objetivo:* Orientado a apoyar la construcción de políticas públicas en la temática del desarrollo rural:

*“Se trata de coadyuvar al Estado en su rol de generar respuestas y ofertas delante de las demandas de la Sociedad Civil...”. Para ello se “... constituye (...) un grupo de orientación, consulta y asesoramiento al Sector Público Agropecuario ...”.*

*El objetivo central del G-DRU es “... participar tanto en la formulación de políticas como en el acompañamiento de la ejecución de las mismas.”*

**Naturaleza organizativa:** espacio de intercambio, reflexión y coordinación. Mantenimiento de una composición y estructura **"gelatinosa y esponjosa"** [no formalizada pero con un grado de elaboración<sup>1</sup> muy por encima de lo que podría ser un sistema informal].

*El G-DRU como “espacio interinstitucional y multidisciplinario tanto de reflexión y de elaboración de propuestas como (...) de coordinación e intercambio de información entre el Estado y la Sociedad Civil, con relación a las políticas de desarrollo rural.”*

**Composición institucional:** intersectorial, interinstitucional (pública y privada), y multidisciplinaria, con un fuerte contenido de representatividad.

---

<sup>1</sup> Cuenta con una instancia coordinadora y una modalidad de trabajo estructurado en dos niveles: G-DRU en pleno y Comité de Acompañamiento.

### ***Roles y funciones:***

*Contribuye a la conformación de un sector privado agropecuario, incluyendo a la Cooperación Internacional<sup>2</sup>*

*El G-DRU cumple, principalmente, "... una función de bisagra entre el Estado y la Sociedad Civil (...) [orientada al] "... intercambio de información hasta la cooperación horizontal, la concertación y la participación pluralista."*

*"El rol de "facilitador" del G-DRU [en el proceso se torna] cada vez más indispensable para la coordinación interna del SPA [Sector Público Agropecuario] en el cual se involucran cuatro secretarías: Desarrollo Rural, Participación Popular, Agricultura y Ganadería, y Recursos Naturales y Medio Ambiente. La importancia de este rol se acrecienta frente a la carencia más notable de todas las políticas gubernamentales: la de una política de desarrollo agropecuario integral."*

***Modalidad de trabajo:*** a través de la organización de un Comité de Acompañamiento, grupos de trabajo para el tratamiento de temas; reuniones de discusión (primero quincenales y luego mensuales, con un tema central por sesión), ronda de informaciones y Seminarios-Talleres organizados espaciadamente.

### ***Compromiso y aportes institucionales:***

*"El G-DRU funciona a manera de "voluntariado institucional", lo cual si bien desde cierto punto de vista es positivo, sin embargo, implica ciertos límites en materia de eficiencia y eficacia. Los aportes comprenden: tiempo de dedicación, capacidad técnica institucional, algunos recursos logísticos; pero, todo esto sin contar con un presupuesto ad hoc".*

*"El aspecto crucial para el funcionamiento institucional del G-DRU reside en el paso de una participación institucional parcial y pasiva a una participación comprometida y dinámica".*

*"Convencimiento de que la construcción de políticas públicas, sobre todo las integrales, es un trabajo colectivo interinstitucional e interdisciplinario."*

Finalmente, debe señalarse que las conclusiones más importantes que se pueden derivar de la experiencia del G-DRU son las siguientes:

- a) "para que efectivamente se puedan generar cambios se requiere de la existencia de una política pública y de una voluntad para llevarla a cabo"; y [establecer] "condiciones de "policy dialogue" con las instancias de decisión: poder ejecutivo y

---

<sup>2</sup> Que, "sin dejar de lado sus relaciones de contraparte con el Estado, comienza a establecer relaciones de trabajo y financiamiento "trianguladas" con otros actores no gubernamentales (las IPDS)."



poder legislativo”, [lo que implica tener] “legitimidad frente a todo el universo institucional”.

- b) “el requerimiento de contar con cierta masa crítica anterior (conceptos, información, prácticas institucionales, etc.) para que las políticas se entiendan, aborden y sean sostenibles”.
- c) [desarrollo y existencia de un tejido institucional y personal, y de un espacio “neutro” que funcione a manera de capital social que facilite la actualización y dinamismo de esa masa crítica.]
- d) “Capacidad de movilización de instituciones y personas [para proveer de información y de insumos] para la toma de decisiones”, [y de] “reacción frente a la coyuntura” [para responder a las necesidades de formulación y toma de decisiones de política influyéndolas]
- e) “Constatación que los insumos de las políticas, principalmente las sociales, se encuentran generalmente en la base [y que, por lo tanto, se deben] construir [las] políticas desde la práctica de los actores, al nivel micro o local, para luego extraer lineamientos e incorporarlos a una política más global”.

Aparte de estos requerimientos o condiciones básicas puestas de relieve por la experiencia del G-DRU hay que tomar también muy en cuenta aquellas otras condiciones que más bien limitan las posibilidades de avanzar hacia las políticas integradas. Entre estas tenemos, principalmente la persistencia de una mentalidad sectorial y especializada, y la inestabilidad y cambios en las organizaciones que participan en este nuevo espacio.

Un punto especial a destacar en la experiencia boliviana es la convergencia que se dio entre el sector de ONGs y el Estado, y que se ilustra a continuación a través de un caso particularmente importante.

### **Convergencias entre ONGs y el Estado: el caso del PROCAD (Bolivia)**

El caso del PROCAD muestra como en el proceso Boliviano actual se viene dando una fuerte convergencia entre los programas y políticas de desarrollo rural, y cómo los ONGs no pueden abstenerse de participar e involucrarse en las reformas estatales.

El PROCAD se encuentra conformado por 18 ONGs en 5 departamentos del país, principalmente en el área altiplánica e interandina. La organización se constituyó en 1982 en respuesta a la sequía que en dicho año afectó al agro boliviano. El trabajo del PROCAD sigue un esquema de coordinación interinstitucional con la idea de desarrollar, conjuntamente, propuestas y metodologías para el desarrollo rural.

Lo importante a destacar en este caso es que el PROCAD elabora su marco estratégico para el desarrollo rural en el año 1992, y que en el año siguiente se inician las

reformas estatales, dándose importantes coincidencias de visión y estrategia de desarrollo rural, especialmente en lo que concierne a la descentralización y la participación popular.

Entre los aspectos más saltantes del proceso de reformas en Bolivia cabe destacar los siguientes:

- nuevo rol del estado como articulador y facilitador del cambio,
- dación de un Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES),
- planificación participativa local como sustento del plan nacional,
- fortalecimiento de las competencias municipales,
- asignación de recursos a municipios (20% del presupuesto nacional),
- sistemas de representación de las organizaciones de base.

A partir de las reformas, en Bolivia se esta produciendo una reestructuración de la organización socio-política, abriéndose mayores posibilidades para la contribución de los ONGs o IPDs (instituciones privadas de desarrollo) como preferentemente se les denomina en Bolivia. En la visión de Raúl España y Juan Carlos Carranza, dentro de este nuevo contexto político y administrativo, las IPDs “jugarían el rol de acompañamiento, apoyo, y asesoramiento técnico”, coadyuvando a la “sintonización de la demanda social con la oferta estatal”, y así mismo “podrían realizar convenios con las instancias estatales para la implementación de los planes de desarrollo municipales y departamentales”.

Se puede decir que la experiencia acumulada por las IPDs y sus programas de trabajo son consistentes con el nuevo contexto generado por las reformas. Esta importante coincidencia ha facilitado la incorporación de un importante número de directivos y profesionales de ONGs a las funciones de gobierno, estrechándose los vínculos y relaciones de colaboración entre ambos sectores.

No obstante, todavía hay preocupación acerca de la continuidad de las reformas sociales con relación a las opciones de política que puedan tomar los próximos gobiernos.

## **B. EXPERIENCIA PERUANA: LA CONCERTACIÓN**

En el caso peruano, como se ha señalado anteriormente, no se ha tenido una experiencia equivalente a la del GDRU. La tendencia predominante en el proceso político ha sido hacia el centralismo y a un protagonismo presidencial excluyente, y una economía abierta hacia el mundo globalizado sobre la base del libre mercado. En este contexto las experiencias más relevantes para las políticas integradas están referidas a diversos ensayos de concertación para el desarrollo local, teniendo como autoridad política de referencia a los alcaldes y consejos municipales provinciales y distritales. Entre los casos más destacados cabe mencionar los de Cajamarca (sierra norte), Caylloma (sierra sur) e Ilo (costa sur).

No obstante, la característica principal de este proceso ha sido la de un desarrollo disperso. A través de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) se ensayó

integrar el modelo de la concertación incluyéndolo como un punto fuerte en una propuesta de nueva ley de municipalidades.

La difusión de la concertación, aún cuando todavía en forma dispersa, y su inclusión en la plataforma de trabajo de la AMPE implicó, para el gobierno el riesgo de una mayor demanda e iniciativas por afirmar la autonomía de los gobiernos locales. Para frenar este proceso, haciendo uso de mecanismos clientelísticos asociados a los programas sociales, el gobierno alentó un movimiento municipal progubernamental, tomando el control de la AMPE. De esta forma se truncó el proceso y ensayo de darle una mayor fuerza al modelo de la concertación para el desarrollo local y de buscar una articulación y una difusión nacionales.

Lo que trae de novedoso el modelo de concertación peruano es la idea de producir un plan de desarrollo para la provincia o distrito a través de procesos colectivos de discusión con la participación de los principales actores institucionales. La idea es que este plan sirva de matriz o referencia para que todos los programas y proyectos de desarrollo, diseñados e implementados por las organizaciones participantes, formen parte de un conjunto integrado, favoreciendo al mismo tiempo la coordinación y las relaciones de colaboración, así como una mejor base de trabajo para captar la participación y apoyo de la cooperación técnica internacional. Pero los avances han sido todavía bastante limitados, prevaleciendo, hasta cierto punto, el discurso sobre la acción.

Los “consejos”, “comités”, “mesas de concertación” y “mesas de trabajo” - denominaciones diversas que apuntan a un mismo quehacer – se ubican tanto a nivel provincial como a nivel distrital<sup>3</sup>. Estas organizaciones no responden a una estructura organizativa formal, aún cuando hay un conjunto de principios y normas que les dan un perfil cercano a la condición de una organización formal.

La tendencia es a que tales estructuras sean presididas por el alcalde –provincial o distrital según sea el caso- como la figura de autoridad política mayor legitimada por el voto universal. Esta forma de establecer la presidencia le da a estas nuevas estructuras organizativas, por lo menos inicialmente, un elemento de fortaleza y un elemento de debilidad. La fortaleza proviene de la legitimidad política del alcalde, y la debilidad de las fluctuaciones políticas que ocurren en los cambios del gobierno local. En este caso, a diferencia del proceso G-DRU, es más difícil el mantenimiento de un espacio interinstitucional neutro, sobre todo en un contexto político como el peruano.

Las organizaciones que han jugado el rol promotor/facilitador y el aporte técnico han sido sobretudo las ONGs. Se podría decir que el movimiento hacia la estructuración de espacios de concertación locales viene principalmente de las experiencias y avances de las ONGs, como una vía para darle un mayor valor político a sus estrategias y contribuciones

---

<sup>3</sup> En el Perú la división política territorial sigue la siguiente jerarquía, de arriba hacia abajo: país, departamento, provincia, distrito, centro poblado, caserío y anexo. Los gobiernos municipales (sujetos a votación universal y que se renuevan cada tres años) se ubican en las categorías de provincia y distrito. Paralelamente, en ambas categorías, existe la autoridad política delegada por el Ejecutivo: sub prefecto y gobernador respectivamente.

al desarrollo, superando al mismo tiempo las acciones focalizadas (en tema y territorio) y aisladas de los otros procesos. En este campo también ha jugado un rol importante la cooperación técnica internacional promoviendo la conformación de consorcios de ONGs para atacar en forma más amplia e integrada los problemas del desarrollo en diferentes partes del país. Sin embargo, son pocos los consorcios que han logrado un buen arreglo del trabajo como para sostenerse en el mediano y largo plazo. Pero, en general, en el medio de las ONGs ha resultado más fácil llegar a acuerdos de división del trabajo, continuando cada uno por su lado, que a acuerdos de trabajo conjunto.

Los representantes de los organismos gubernamentales (sectores de educación, salud, agricultura, y de los programas y proyectos sociales) han tendido a tener una participación caracterizada por un perfil bajo, y muy limitados en su capacidad para asumir iniciativas y compromisos. Igualmente podría decirse de los representantes de los gremios empresariales.

Haciendo aparte la presencia central de alcalde como autoridad representativa de la población, las organizaciones de base tienen una participación bastante exigua. Su mayor participación se da en el nivel distrital en cuyas asambleas participan las autoridades de las comunidades campesinas<sup>4</sup>.

Para una visión más detallada de los alcances y limitaciones de los procesos de concertación, a continuación se presenta la experiencia del Consejo de Caylloma, experiencia en la cual el organismo no gubernamental DESCO participa destacadamente.

### **Concertación local para el desarrollo: el caso del Consejo de Caylloma (Arequipa, Perú)<sup>5</sup>**

El caso presentado es una experiencia micro-regional en proceso de construcción en la provincia de Caylloma, una provincia caracterizada por el contraste secular entre la riqueza económica que siempre ha circulado en esta área y las condiciones de extrema pobreza en que vive la mayor parte de la población. Caylloma fue un granero en la época pre-inca, una zona de explotación minera en la época colonial, una región proveedora de fibra de alpaca a principios del siglo XX, y en la actualidad es un área de explotación turística.

La organización y establecimiento del Consejo de Caylloma surge de un proceso iniciado por el proyecto de Cooperación Peruano-Alemán para la Seguridad Alimentaria (COPASA), vinculado al gobierno regional en calidad de proyecto especial.

---

<sup>4</sup> A nivel de las poblaciones rurales locales, la *comunidad campesina* constituye la principal institución, cuya organización y funcionamiento se encuentra sancionada legalmente. No todas las poblaciones rurales tienen este régimen. En todo el país se cuenta con, aproximadamente, algo más de cinco millares de comunidades campesinas.

<sup>5</sup> Esta experiencia fue presentada en la reunión de cierre del Proyecto por Alberto Rubina, director de DESCO-Arequipa.

A instancias de la GTZ, y con el propósito de avanzar a una segunda etapa de actividades, decidió organizar su siguiente plan de trabajo aplicando la planificación participativa con la mira de plantear un plan de desarrollo integral, considerando al gobierno municipal como un factor clave para este proceso. Para este efecto COPASA convocó a las instituciones de los diversos sectores que operaban en el área.

Luego de varios talleres y de visitas a las experiencias de concertación en Cajamarca e Ilo, se vio claro que la definición y ejecución de un plan de desarrollo integral para el área rebasaba las posibilidades de COPASA. Se pensó como alternativa en el consejo municipal, pero se descartó la idea debido a las severas restricciones que confrontan dichos organismos en el país: no cuentan con recursos no obstante que actúan en espacios muy complejos y con muchas carencias, y confrontan la intromisión permanente de otras instancias gubernamentales con las cuales no hay límites definidos en cuanto a las competencias de gobierno

La solución que se encontró fue constituir una instancia institucional nueva e independiente: el Consejo de Desarrollo Económico para Caylloma (diciembre 1994) congregando a la mayor parte de las instituciones que trabajan en la provincia, bajo la presidencia del alcalde provincial.

La Asamblea General del Consejo está constituido por los representantes de 42 instituciones: 8 estatales (de un total de 15 que operan en la provincia), 8 ONGs, y 26 organizaciones locales.

El Directorio está conformado por 10 entidades, de los cuales la mitad son organismos locales y la otra mitad por los otros tipos de organismos que operan en la zona.

El Consejo cuenta con 5 comisiones técnicas: Concertación, Desarrollo agropecuario, Turismo y ecología, Infraestructura básica (vial y energética), y Servicios básicos (educación, salud). La Comisión de Concertación funciona como secretaría técnica permanente de apoyo al directorio y a las comisiones.

Los recursos humanos requeridos para el funcionamiento de la secretaría técnica han sido aportados por tres ONGs (CAPRODA, DESCO y COPASA) sumando un total de 5 tiempos completos.

A mediados de 1995 se completó la elaboración del Plan de Desarrollo a un plazo de 5 años. Dentro del plan se han comprendido todos los proyectos que están en gestión en las instituciones participantes así como los que se encuentran todavía en la situación de propuestas y perfiles. La idea que han tenido es recoger todas las propuestas de los actores de la zona.

En el mes de octubre de 1995 se llevó a cabo el Forum Caylloma Siglo XXI con participación de las autoridades regionales y del gobierno central, para conocer sus visiones y propuestas para la provincia y discutir el plan de desarrollo. Como consecuencia del forum se ha hecho un reordenamiento de las líneas de trabajo previstas.

No obstante, los avances logrados, para que el Consejo juegue el rol para el que ha sido creado se requieren todavía un mayor nivel de consolidación en el plano político, y un mayor desarrollo técnico de los actores sociales participantes y de sus niveles de compromiso con la acción concertada. Todo esto es muy importante dado que el Consejo no ha sido pensado para manejar proyectos, cosa que corresponde, más bien, a los actores sociales propiamente dichos.

El hecho de que sea el alcalde provincial quien tiene la presidencia del Consejo implica cierto riesgo para la continuidad del funcionamiento institucional. Así, el alcalde con el que se inició el Consejo no quiso presentarse para ser elegido para un segundo período. Las nuevas autoridades que asumieron el gobierno provincial se han tomado su tiempo para familiarizarse con los objetivos, funciones y actividades del Consejo, lo cual ha implicado varios meses de interrupción de las actividades.

El expositor del caso considera que la organización y establecimiento del Consejo de Caylloma han sido posibles no sólo por la iniciativa de COPASA sino también debido a que en el área han ocurrido en el pasado varios procesos que han ido generando un clima propicio a la concertación. Se refiere al Consejo Microrregional de 1986-1987, a la conformación de un Comité de Sequía (1990) para administrar y distribuir los recursos de ayuda recibidos, y a los trabajos de reconstrucción del distrito de Maca (como consecuencia de un terremoto), en el que participaron todas las instituciones. También hubo un intento precedente para la conformación de un Comité Interinstitucional de Desarrollo de la zona alpaquera ubicada en la parte alta de la provincia (CIDRA);

Los objetivos del Consejo de Caylloma son fortalecer la institucionalidad, la capacidad de propuesta, crear espacios de diálogo, captar y canalizar recursos.

En el debate sobre el caso presentado se manifestó una preocupación por las relaciones entre el Consejo de Desarrollo y el Consejo Municipal Provincial, y respecto a la capacidad real del Consejo como instancia de concertación y de orientación del proceso de desarrollo local. Hubo el entendimiento de que se trata de una experiencia nueva sobre la que valdría la pena hacer un seguimiento, por su potencialidad para pensar los marcos institucionales del desarrollo local.

Hasta aquí la experiencia de Caylloma. Vale la pena destacar que de todas las experiencias de concertación la más cercana al CONDESAN es la Mesa de Concertación de la provincia de Cajamarca, con la cual se estableció un vínculo de colaboración para apoyar la elaboración del plan de desarrollo provincial, y con el Comité Distrital de la Encañada en donde se ha localizado y concentrado el mayor esfuerzo de investigación, teniendo como contraparte al organismo no gubernamental ASPADERUC. La expectativa es pasar de la fase de investigación al de la elaboración de políticas integradas teniendo como estructura organizativa de referencia al CODE.

## **C. LA EXPERIENCIA EN ECUADOR**

En Ecuador, dentro del marco del Proyecto, con la iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) se ha logrado avanzar en la conformación de un grupo de trabajo para el desarrollo rural sostenible, abriendo un espacio de encuentro entre investigadores, profesionales de ONGs, y técnicos y funcionarios del estado.

En la apreciación del mismo grupo la posibilidad de influir en las políticas nacionales desde el ámbito local pasa por una reestructuración de los poderes locales. Se requiere de un compromiso activo de los municipios con el desarrollo rural sostenible. En este sentido se ve claramente la necesidad de trabajar en la articulación del espacio municipal con las demandas campesinas. Aquí, también, se considera que el liderazgo debe provenir del Municipio y del Consejo Provincial, con la colaboración de las comunidades y de las organizaciones de segundo grado. Se percibe también la necesidad de ampliar la unidad de trabajo al espacio de la microcuenca, lo cual implica el trabajo coordinado con varios gobiernos municipales (cantones) y lleva a la necesidad de repensar la estructura del estado.

En el caso del Ecuador, entre los actores sociales debe incluirse al movimiento indígena. Dentro del marco de la reciente Constitución Política del Estado Ecuatoriano, y de los procesos de movilización de indígena se abre la posibilidad de una nueva institucionalidad en la que los indígenas (en su mayor parte gente del campo) puedan tener una representación propia, constituyéndose en actores políticos plenos. La creación de un ministerio indígena forma parte de la agenda política del país.

La experiencia ecuatoriana está referida al sitio del Carchi, donde el CONDESAN ha concentrado su trabajo en Ecuador. La idea es introducir en este ámbito piloto la preocupación por las políticas integradas a fin de derivar y proponer metodologías de trabajo.

Los antecedentes de la experiencia están dadas por la actividad que en el sitio viene desarrollando el CONDESAN desde 1993, con un enfoque de sistemas de producción con relación al cultivo de la papa. En este mismo sitio FLACSO, como contraparte del CONDESAN, viene explorando la introducción del tema de políticas integradas. El enfoque de las políticas llevó a trabajar con la Asociación de Municipalidades de Ecuador - AME, asociación que tiene una metodología de trabajo ya desarrollada (con el apoyo de YULA) sobre planificación participativa local.

El tema que ha vinculado los esfuerzos e intereses de las instituciones que trabajan en el sitio es el estudio del ecosistema de los páramos. Para avanzar en el estudio de este tema se inició un vínculo con el municipio ubicado en la parte más alta de la cuenca, en torno al tema de los recursos naturales y especialmente sobre el recurso agua. Posteriormente se dieron cuenta que, con relación a este recurso, era un error trabajar en un solo municipio, y que era necesario expandir el trabajo a los tres municipios que inciden administrativamente en la cuenca, y definir la microrregión correspondiente.

Dentro de esta preocupación el punto es cómo definir el área de trabajo y cómo asegurar la cooperación de los alcaldes de los distritos involucrados en la cuenca dado que un distrito está directamente vinculado a la reserva de agua, otro con la cuenca misma, y el tercero con una área de riego que sale fuera de la cuenca. El problema es que los intereses son diversos, hay una cuestión de límites físicos entre los cantones, y la presencia y actuación de una diversidad de actores.

Jorge Recharte, quien tuvo a su cargo la exposición de la experiencia del Carchi en la sesión final del Proyecto, planteó algunos pasos a seguir para poder hacer el tránsito de la investigación a las políticas, mencionando los siguientes:

- revisar la congruencia de las estructuras político-administrativas, en sus diversos niveles, aplicando la metodología de la AME;
- mapear los dominios de espacios sociales y políticos locales (no visibles);
- mapear el impacto de las políticas sectoriales en la localidad (retiro de subsidios, discontinuidad de los servicios del estado);
- elaborar un esquema para establecer las líneas de base y del capital social de partida para entrar a integrar políticas;
- establecer los casos locales que deben ser observados;
- definir o precisar qué datos son los que sirven para medir las políticas locales.

En la discusión del caso, durante la reunión de cierre, se hizo notar la ausencia de una mención del mercado, destacándose que el mercado es un sistema operativo en torno al cual se integran intereses, produciendo círculos concéntricos de mayor o menor densidad. El mercado supone una relación de confianza, si falta esta confianza no se compra ni se vende. Se planteó, pues, la importancia de trabajar el concepto de mercado dentro del contexto del Proyecto.

Se planteó también que en el proceso económico, se debe tomar en cuenta que en cada espacio se tiene un eje de acumulación predominante en torno al cual se articulan los demás. Hay un eje de interés que genera el excedente y vincula con ellos los espacios mayores, articulación que permite también ampliar la acumulación. Se señaló, a modo comparativo e ilustrativo, que en el caso de Cajamarca no hay mayor discusión sobre la rentabilidad de la leche, mientras que respecto de las demás actividades productivas probablemente se trata de una rentabilidad mínima. Los actores deben ser vistos como los intereses que operan en los mercados y, por lo tanto, es necesario preguntarse por el grado de su integración en los precios, por ejemplo en los precios de la leche en Cajamarca.

Otra línea de discusión recayó en la relación municipio-sociedad con alguna discrepancia en torno al peso que debe darse al municipio. De un lado se destacó que en el modelo propuesto por el expositor se pone mucho énfasis en el municipio. En el Ecuador el municipio tiene una alta volatilidad política y, por lo tanto, darle un peso muy grande es dejar de lado a los grupos objetivos; son éstos los que constituyen la base de desarrollo. El municipio debe ser visto más bien como algo instrumental. El municipio, se sostuvo, no representa en el Ecuador los intereses de los actores sociales. Por ello se sugirió balancear



el modelo con la participación de comunidades de base que tengan capacidad de generación de políticas.

Del otro lado se insistió en la importancia del municipio destacando como los alcaldes tienen las antenas puestas respecto a las políticas del estado, respondiendo en forma inmediata. Se requiere que en los presupuestos se ponga una partida para los procesos participativos. Y, de manera muy importante, se señaló el respaldo de la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME) a los procesos locales a través de su programa de apoyo a la planificación municipal con enfoque participativo.

Por otra parte, se precisó que dentro del marco del Proyecto de lo que se trata es de fomentar que un municipio se convierta verdaderamente en gobierno local.

## **D. PERSPECTIVAS**

A través de las experiencias reseñadas, es claro que el punto de los actores resulta un tema clave para avanzar hacia la introducción e institucionalización de las políticas integradas. Estas constituyen el enfoque más promisorio para el desarrollo rural sostenible, superando las fuertes tendencias históricas hacia lo sectorial, y la presente tendencia, dentro del marco actual de la globalización, de otorgarle al mercado el rol de asignador, por excelencia, de los recursos. La puesta en funcionamiento del libre mercado conlleva a una acentuación de las relaciones asimétricas entre los actores económicos, y a dinanismos económicos que ponen en riesgo la sostenibilidad del medio ambiente y de los recursos naturales.

Poner el énfasis en el nivel local es también importante pues es en este nivel en donde es más probable que el carácter integral de los problemas pueda ser visualizado más concretamente, y el nivel en el cual es posible generar una mayor conciencia y preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales. El concepto de desarrollo sostenible, como se ha presentado en la parte dedicada a los indicadores, los engloba de manera fundamental.

No obstante es claro que en los lugares de trabajo del CONDESAN, y en general en todas las regiones rurales andinas, el campo del desarrollo es una área en la que se sobreponen y compiten las visiones, intereses, conceptos, estrategias y acciones de una amplia diversidad de actores. La experiencia del G-DRU muestra que, para avanzar hacia las políticas integradas, es necesario –prácticamente un requisito- impulsar procesos de desarrollo y constitución de una masa crítica así como crear las condiciones favorables para un policy dialogue.

En el caso de Bolivia el desafío hacia el futuro está en la continuidad de este proceso y en un mayor perfilamiento del enfoque de políticas integradas. En el caso de Perú el reto que se plantea es como darle un mayor dinamismo a los procesos de concertación para la constitución de esa masa crítica, y como, con las condiciones políticas vigentes, tender los puentes con los organismos gubernamentales tanto a nivel local como

a nivel central en el sentido de favorecer el policy dialogue al que hace referencia la experiencia boliviana. Para influir en las políticas, en el sentido del desarrollo rural sostenible, no podemos quedarnos en el ámbito local, tenemos que trabajar en las interrelaciones que se dan entre los ámbitos local, meso y nacional, generando propuestas susceptibles de inclusión en la definición de las políticas.

En el caso del Ecuador los procesos son todavía muy incipientes, y sus principales promotores deberían examinar con cuidado las experiencias de los otros dos países para ver que aprendizajes podrían serles de utilidad.

Finalmente, un punto a destacar es la variedad de los procesos políticos en la región andina. Su incidencia en las experiencias reseñadas debe llevar al CONDESAN a poner una mayor atención en la dimensión política, estimulando no solo el análisis político-contextual en el que se dan los diversos esfuerzos de ir hacia las políticas integradas para el desarrollo rural sostenible, sino también a una análisis comparativo.

## CONCEPTOS Y METODOLOGÍA

Un componente importante en el trabajo de los participantes en el Proyecto está referido a los conceptos y metodología, tanto en lo que concierne a sus enfoques en el desarrollo rural, desarrollo rural sostenible, como a las políticas integradas.

Debido a que el Proyecto fue organizado y coordinado con mucha soltura, teniendo en cuenta su carácter eminentemente exploratorio, los entornos organizativos variaron entre los tres países. En Bolivia se contó con la participación de instituciones e investigadores que venían trabajando agrupadamente desde el año 1990, con una amplitud nacional, y ya con un fuerte interés y participación en los procesos de las políticas de desarrollo rural. De allí que sus aportes al Proyecto hayan sido en el sentido de ofrecer una sistematización o “capitalización” como ellos la denominan, de sus experiencias, aportando el derrotero conceptual y metodológico que siguieron así como los retos que ven hacia delante.

En el caso del Ecuador, el Proyecto estimuló un proceso exploratorio para la constitución de un grupo de reflexión y apoyo a la formulación de políticas integradas para el desarrollo rural sostenible. Y, en este caso, la idea apuntó a tomar como ámbito de trabajo a una microrregión específica, El Angel, en la provincia de Carchi. El ámbito seleccionado corresponde al sitio (*benchmark site*) de trabajo concentrado de CONDESAN en Ecuador. Por lo que los aportes conceptuales y en metodología de la experiencia ecuatoriana corresponde más bien a un punto inicial de revisión del estado de la situación en materia de investigación y acción, y a un primer desbrozamiento metodológico.

La situación en Perú difiere de las anteriores. Aquí el Proyecto no tuvo un antecedente de grupo de trabajo similar al boliviano y tampoco impulso la conformación de uno en la forma en que si lo hizo en Ecuador. Los participantes peruanos provenían de diversos centros (ONGs y universidades) y sus aportes no formaron parte de un proceso colectivo de reflexión previo. No obstante, los aportes recogidos, tomados en conjunto, tienen relevancia al tema del desarrollo rural sostenible y de las políticas integradas.

La síntesis que se ofrece más adelante está basada en los materiales entregados al Proyecto en la forma de documentos escritos, y en las exposiciones y debate de la reunión de cierre del Proyecto.

## **A. APORTES DE LA EXPERIENCIA DEL G-DRU BOLIVIA**

- **Contexto socio-político**

Para una adecuada comprensión de los aportes del G-DRU en este campo es importante tener en cuenta el contexto del proceso socio-político que siguió Bolivia en los últimos años. Dos son los procesos: la descentralización y la participación popular, procesos que combinadamente dieron lugar a una modificación sustantiva de la organización e institucionalidad del ámbito rural.

El nuevo modelo socio-político en implementación (a partir de 1993) otorga un papel destacado a los municipios y a las organizaciones de base en el desarrollo local, dotando a los primeros de una significativa cantidad de recursos, que en conjunto llega al 20% del presupuesto nacional. La asignación individual se hace en función de los volúmenes poblacionales.

Los planes anuales operativos de los municipios son la base para organizar las demandas sociales, pues sobre la base de dichos planes se organiza el presupuesto general de la república.

Complementariamente a la descentralización y participación popular, se viene avanzando en la formulación de una estrategia para la transformación productiva del agro, dirigida a propiciar un salto tecnológico, la inversión en desarrollo humano, el manejo de recursos a nivel cuenca; financiamiento, etc.

Dentro de este contexto, la agenda principal del Grupo DRU ha consistido en el seguimiento crítico a la ley de participación popular, los enfoques del desarrollo rural, y una preocupación por los mercados financieros.

Dentro del marco del G-DRU se aprecia que en el Plan de Desarrollo Económico y Social hay una clara intencionalidad del Estado de ir hacia un enfoque integrado. Dentro de este marco la pobreza es conceptuada con un enfoque global, masivo. Al mismo tiempo, el enfoque negativo del sector rural como un sector de gasto es cambiado a un enfoque positivo de un sector de inversión, con una discriminación positiva en favor del pequeño productor.

A continuación se ofrecen los principales avances y derrotero temático y metodológico seguido por el G-DRU.

- **Procesos temáticos y políticos**

En la evolución del G-DRU se ha pasado por tres etapas: en la primera la preocupación central giró más en torno a la coordinación y capacitación, en la segunda se buscó cierta diversificación y ampliación tanto temática como institucional, y por último se ha avanzado hacia una concentración temática. En este proceso se ha ido pasando de

análisis de corte sectorial, como es el caso del crédito, a análisis con una mayor incidencia sobre diferentes niveles regionales dentro del marco de la Ley de Participación Popular, y últimamente a análisis de carácter macro-global acompañando la discusión sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible del actual Gobierno (González de Lozada).

En esta última fase (1994-1995) el cambio cualitativo en la composición del aparato estatal y en una nueva percepción de sus acciones ha sido fundamental. Bajo este nuevo marco, la dimensión espacial (municipal-rural), la participación y la intersectorialidad han pasado a ser el elemento ordenador, y bajo el cual el G-DRU intenta nuevas metodologías de trabajo.

Inicialmente los temas tratados fueron muy amplios y diversos, siendo los más recurrentes la extensión, el crédito y la capacitación; micro-región y el crédito; temas aparentemente resueltos en la práctica. En un segundo momento, como se ha dicho más arriba, se produce una ampliación y diversificación de los temas tratados. Pero ya aparecen con mayor fuerza la planificación micro-regional y los Consejos Provinciales, en consonancia a con las reformas del estado, con los postulados del Desarrollo Rural Provincial y la Participación Popular.

En la tercera fase se revisó críticamente la forma de trabajo del Grupo y se realizó un balance entre calidad y cantidad en la participación. Fue el momento en el que se produjo la implementación de la Ley de Participación Popular, y que se constituyó en el eje ordenador indiscutible, ya que enmarca y da perspectiva a muchos de los temas que se discutían en el Grupo. Bajo este marco se organizan de manera sistemática la planificación participativa, los conceptos de micro-región y región, consejos provinciales, descentralización departamental. No obstante, la Ley puso en evidencia algunas ausencias importantes, especialmente con respecto al tema productivo con todos sus concatenamientos, incluidos la investigación transferencia de tecnología y el sistema financiero rural. Otro tema abordado por el Grupo, aunque de menos impacto, fue el tema del desarrollo sostenible; sobre el particular se apoyó la elaboración del acápite rural agropecuario de la estrategia global del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Haciendo un balance de conjunto se podría decir que el Grupo ha abordado un conjunto bastante amplio y diversificado de temas, al modo de una “siembra al boleó” como destacan ellos mismos. Esto se explica, en gran medida por una relación de correspondencia entre la “demanda” del Sector Público Agrario, de gran amplitud y heterogeneidad, y la oferta de las instituciones de desarrollo de la sociedad civil caracterizada por su dispersión. De ahí que el esfuerzo del G-DRU fuera en la dirección de estructurar y concentrar más las respuestas.

Los temas tratados dentro del Grupo abarcan un amplio espectro del desarrollo rural: factores de producción (tierra-agua), infraestructura productiva (riego), condiciones de producción (generación- transferencia de tecnología, organización institucional), recursos humanos (capacitación), organización institucional, planificación y participación social.

En lo que concierne a las perspectivas para el futuro, el Grupo considera que la agenda temática y las demandas del Sector Público Agropecuario se encuentran ya bastante definidas y que, por lo tanto, de lo que se trata es de seguir y acompañar el proceso de implementación de la Ley de Participación Popular, a nivel global y, sobre todo, local y regional. El instrumento para ello será “monitorear” los planes operativos municipales a través de proyectos del propio sector público y lo adecuado será hacerlo a través de los Grupos Departamentales. Teniendo en cuenta que las debilidades más evidentes de la Ley de Participación Popular se refieren a lo productivo y a lo financiero, una línea central de trabajo será la búsqueda de alternativas interinstitucionales para encarar esta problemática.

- **Variables clave del desarrollo rural**

Para el G-DRU el desarrollo rural debe ser concebido como resultado de un operativo óptimo entre, al menos, las siguientes variables:

- Plataforma energética para uso doméstico/productivo.
- Inventario mínimo de Recursos naturales disponibles, tanto renovables como no renovables.
- Inventario mínimo de recursos naturales potenciales referidos a la geobiodiversidad.
- Levantamiento de los "factores de la producción" para el desarrollo rural sostenible y equitativo (cuánto, de qué, para qué y para quiénes).
- Conocimiento de las organizaciones espaciales y sectoriales a distintos niveles (estatal/regional; gubernamental/civil; producción/consumo; conservación/transformación; mercado/precios; propiedad/tenencia de la tierra; disponibilidad/uso del agua; transporte/infraestructura, recursos financieros propios/obtenidos, entre otros.).
- Conocimiento, investigación, transferencia de prácticas y tecnologías según patrones culturales/ regionales.

- **Hacia un enfoque integrado**

A partir de estas variables de los diversos aspectos involucrados en el proceso de las políticas, el G-DRU elaboró y propuso una matriz<sup>6</sup> sobre componentes de políticas públicas y categorías de desarrollo rural para ordenar la discusión sobre oferta y demanda, y apreciar la sectorialización e integridad de las respuestas. Así mismo, se pensó en la interinstitucionalidad como mecanismo clave para facilitar la relación oferta-demanda

En la matriz se cruzan las principales categorías de desarrollo rural (factores de producción, infraestructura, condiciones de producción, recursos humanos) con un amplio rango de componentes de políticas públicas. Esta matriz se ha mantenido como un referente importante a través de todo el proceso evolutivo del G-DRU. Si bien es cierto que

---

<sup>6</sup> Ofrecida en la siguiente página

la matriz puede tener una lectura lineal y sectorial, también se presta a una lectura “integral o sistémica si vemos el conjunto” en la práctica estas dos entradas fueron aplicadas dinámicamente. A partir de esta matriz el Grupo hizo una revisión crítica del estado del arte y prácticas institucionales, proponiéndose nuevos alcances.

La búsqueda de la integralidad se enfrenta con el hecho de que las demandas son fundamentalmente sectoriales, condicionando una respuesta igualmente sectorial desde el lado de la oferta. En su experiencia el Grupo constata que a pesar de desarrollar una perspectiva e intención integradora, las propias características de los problemas (su tamaño y alcance) llevan a que se les trate en forma individualizada, uno por uno. Frente a esta dificultad, “a manera de consuelo se acuño la expresión de ‘concepción integral pero tratamiento sectorial’”.

El proceso de avanzar hacia una perspectiva integradora es complejo y exige una comunicación y colaboración muy fluida entre los actores del desarrollo, de allí que en el G-DRU se pusiera especial atención en la intersección (ver matriz) entre coordinación-concertación institucional y recursos humanos, conjunto de componentes que refieren a un espacio interinstitucional.

## MATRIZ G-DRU

### DIMENSIONES DE POLITICAS Y CATEGORIAS DE DESARROLLO RURAL

COMPONENTES DE POLITICAS PUBLICAS	CATEGORIAS DE DESARROLLO RURAL										
	A. Factores de producción			B. Infraestructura		C. Condiciones de producción			D. Recursos Humanos		
	Tierra	Agua	Mano de obra	Social	Productiva	Tecnología	Comercialización	Crédito	Capacitación	Organización	Participación
1) Conocimiento y manejo técnico del tema o problema objeto de la política por parte del gobierno											
2) Decisión y voluntad política											
2.1 Declaración de intenciones											
2.2 Normas y reglas de juego											
2.3 Prioridades programáticas											
2.4 Asignación de recursos suficientes											
2.5 Sistemática en las acciones (planificación, seguimiento, evaluación)											
3) Marco institucional establecido											
4) Capacidad organizativa y operativa											
5) Recursos humanos											
6) Comunicación y difusión											
7) Coordinación y concertación											
8) Participación Población Objetivo											

Reproducido de: *Capitalización de experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU Bolivia* (1995, p. 18)



De acuerdo con la experiencia y aprendizaje del G-DRU, la regionalización, el poder local y la planificación participativa son los medios que mejor conducen a la integralidad. “Desde el nivel central de las políticas existen más dificultades para estructurar integralidad que en los niveles operativos y localizados”.

El logro más importante en el proceso político boliviano ha sido la adopción de la Planificación Participativa como el componente básico del nuevo sistema estatal de planificación. Constituye el punto medular de este nuevo arreglo político, pues a través de ella se conectan estado y sociedad.

El Grupo considera que en la regionalización y poder local se encuentran las claves del futuro para la sociedad y el desarrollo rurales.

- **Centralidad del Ayllu andino en el desarrollo rural**

En tanto la mayor parte de la población rural del país esta conformada por poblaciones y comunidades indígenas, en el enfoque del desarrollo de G-DRU se plantea la reconstitución y revitalización del Ayllu y la Marka andinos como la piedra central de una visión del desarrollo rural a largo plazo. Para sustentar esta perspectiva el Grupo ha recogido importantes estudios sobre la organización y cultura indígenas<sup>7</sup>.

Entre las diversas experiencias reseñadas por el Grupo, la que mejor ilustra esta potencialidad es la escuela de Warisata cuya organización y funcionamiento esta en función de renacimiento del ayllu. Este modelo se caracteriza por los siguientes elementos: la escuela es gestionada por las autoridades étnicas; una alta participación de la comunidad y de los padres de familia; una educación orientada a la producción económica y la reproducción social y cultural de la comunidad.

Dentro de esta perspectiva, y tomando en consideración el manejo económico de espacio por parte de las poblaciones indígenas (principios de continuidad | discontinuidad, y exclusividad | compartibilidad<sup>8</sup>) aportados por Ricardo Calla, se ha propuesto el concepto de "mancomunidad discontinua" cuya significación hace referencia a la integración de recursos dispersos territorialmente en diversos pisos ecológicos altitudinales bajo el dominio de la comunidad. Siguiendo este concepto, en la Ley de Participación

---

<sup>7</sup> Este es un tema clave para el desarrollo rural que es ampliamente tratado en por Ricardo Calla, integrante del Grupo, en su elaboración sobre *Recursos No Convencionales para una Política de Florecimiento en los Andes*.

<sup>8</sup> Según Calla, en la organización y manejo del espacio por las comunidades indígenas andinas aún sigue rigiendo (aún cuando disminuido) el ‘sistema territorial de “archipiélago” prehispánico que comprendía un territorio nuclear e “islas” discontinuas para efectivizar el control vertical de múltiples pisos ecológicos’. Y, en cuanto a la tenencia de la tierra por las unidades domésticas la dispersión y discontinuidad de las parcelas son absolutas. De allí el principio de continuidad y discontinuidad. Por otro lado, el uso de la tierra presenta también una diferenciación. Hay tierras de uso común, compartidas, y tierras que son de uso exclusivo de cada unidad doméstica. En el pastoreo se tiende a un uso compartido, y en la agricultura a un uso exclusivo.

Popular se ha incorporado la noción de “mancomunidad de municipios” con la idea de buscar un mejor diseño territorial administrativo.

Otro concepto nuevo e importante para el G- DRU es el concepto de “desarrollo municipal”, pues conlleva la disolución de la dicotomía urbano/rural. La Ley de Participación Popular territorializa sistémicamente el espacio de la gestión y administración en los Municipios territoriales urbano-rurales. El municipio es ahora el espacio de la integralidad. El gran desafío es construir una "democracia participativa municipal de matriz indígena".

- **Escala y unidad de planificación: ámbito microregional**

En el debate y elaboración de los aspectos metodológicos, el G-DRU ubica como un punto clave la reducción de la escala de planificación, en el sentido de una propuesta de planificación microregional, abarcando espacios territoriales que sean manejables operativamente, y en los que se pueda aplicar una metodología participativa.

La planificación debe ser enfocada, teóricamente, a partir de cuatro paradigmas fundamentales: integralidad, poder local - participación, especialización, y coordinación. En todos los casos, la optimización de estos cuatro paradigmas pasan por la exigencia de reducir la escala del espacio a planificar. La integralidad se puede visualizar mejor a esa escala, el concepto de participación y poder local adquiere sentido práctico y operativo –al igual que la coordinación interinstitucional—y el sentido de las acciones es más racional y manejable. Se destaca también como muy importante la necesidad de una reconceptualización de las opciones de “poder local” dentro de este marco.

Para un enfoque integrado se requiere contar con una escala intermedia entre los niveles macro y micro; esta escala intermedia podría ser cubierta por la micro-región. Es a este nivel intermedio que la planificación participativa podría tener un asidero más concreto.

Dentro del marco microregional el nivel municipal resulta altamente pertinente. La demanda recogida a través de la elaboración de los planes municipales –referidos a contextos físico-ecológico y sociales homogéneos- facilita y contribuye a una oferta de políticas más integrada. En este mismo sentido se destaca también la constatación de que los insumos de las políticas, principalmente las sociales, se encuentran generalmente en la base. Se trata entonces de construir políticas desde la práctica de los actores, al nivel micro o local, para luego extraer lineamientos e incorporarlos a una política más global.

- **Reconceptualización del ciclo del proyecto**

La experiencia más destacada del G-DRU está referida al proceso de una nueva estructuración del ciclo del proyecto como punto de confluencia e integración de la demanda de la sociedad y de la oferta del estado (políticas). Este fue un proceso que

también siguió los cambios políticos de los últimos años, principalmente en torno a la Ley de Participación Popular.

Los principales componentes del ciclo, en función de su reconceptualización, y en el contexto dado por las reformas, serían los siguientes:

- Planificación participativa
- Planes municipales de desarrollo a mediano plazo
- Planes anuales operativos
- Concertación entre los gobiernos municipales y los Fondos para determinar los montos de inversión y los porcentajes de contraparte de los municipios
- Pre-inversión
- Evaluación de los proyectos a cargo de los Fondos<sup>9</sup>
- Desembolsos y ejecución
- Supervisión técnica a cargo de los Fondos
- Supervisión social a cargo de los Comités de Vigilancia<sup>10</sup>
- Entrega de obras

#### • **Agenda abierta**

Para el G-DRU quedan los siguientes grandes retos: la ubicación y elaboración de conceptos y categorías que ligen lo sectorial con el marco conceptual global; un mayor avance en lo que concierne a los procesos de planificación participativa, ampliando y complejizando sus alcances; y la articulación de los procesos de la reforma con el Proyecto de reconstitución y vitalización del ayllu y marca andinos.

## **B. APORTES DE LAS EXPERIENCIAS PERUANAS**

### **B.1 Caso del Colca (Arequipa, Perú)**

Como un aporte al Proyecto, DESCO presentó la sistematización que han llevado a cabo de la metodología de desarrollo rural aplicada en el valle del Colca (Arequipa, Perú). Así como los resultados de un estudio sobre la medición de la pobreza rural. A continuación se resume los principales resultados de ambos aportes.

---

<sup>9</sup> Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA).

<sup>10</sup> La Ley de Participación Popular establece la creación del Comité de Vigilancia al nivel del municipio, como un instrumento de fiscalización social (popular) sobre el gobierno municipal, especialmente en lo que concierne al uso y disposición de los recursos.

- **Enfoque de desarrollo**

En el enfoque del desarrollo rural ha habido una importante evolución. En el período anterior a los años 90 se tenía una visión autárquica, en donde el eje central era la comunidad campesina. En el Período actual, años 1990-95: la idea es más bien aprovechar las oportunidades del mercado; y, los ejes están referidos a la frontera agrícola, rehabilitación de andenes, migración, ciudades intermedias.

En la metodología del diagnóstico se trabaja en un nivel más analítico aplicando técnicas modernas y la inclusión de información geográfica.

La metodología del diagnóstico regional tiene una lógica que desemboca en las políticas. La microregión, la cuenca, son las unidades de planificación.

En la discusión se destacó como el ejemplo del Colca muestra la capacidad del comportamiento organizado, de estructuras de largo plazo, en donde puede haber una evolución y un reordenamiento de acuerdo a nuevos conceptos.

## **B.2 Caso del CAME (Puno, Perú)**

El aporte principal de este caso es en el sentido de destacar, vía un contraste negativo, la importancia de la institucionalidad como soporte necesario para el desarrollo.

El caso del CAME fue presentado como una historia de 8 años de crisis y frustraciones. Fue una iniciativa precursora para incorporar la agroecología (1987) a los proyectos de desarrollo rural, llevada a cabo por 10 instituciones locales de Puno: 8 ONGs, una empresa privada y una agencia de cooperación.

El fracaso se debió a una combinación de factores en el campo de la institucionalidad, principalmente a la debilidad interna de las organizaciones participantes y a situaciones de orden coyuntural. La violencia sociopolítica reinante en el país hacia fines de los años 80 y principios de los 90 tomó Puno en la época en que el grupo trataba de madurar sus ideas y avanzar operativamente. Debido a este clima de violencia las fuentes de financiación decidieron no continuar su apoyo. En este fracaso también influyó la crisis de los partidos políticos, especialmente de izquierda dado que varios de los ONGs estaban vinculados a estos partidos.

Las acciones de desarrollo se centraron principalmente en pequeñas irrigaciones, pero resultaron poco operativas. Predominó una visión tecnocrática de acciones sueltas, sin tomar en cuenta la estructura comunal. Los ONGs involucrados no tenían capacidad técnica ni de recursos (salvo en un caso) para hacer frente a los serios problemas climáticos que afectan recurrentemente el altiplano, resultando poco útiles para promover el desarrollo rural en la zona.

En su metodología de trabajo había la exigencia de una planificación compleja y conjunta. Les fue muy difícil cumplir con los compromisos planificados, produciéndose. Un fuerte tallerismo –organización de muchos talleres de trabajo pero sin mayor profundidad en el tratamiento de los temas y problemas- con muy pocos resultados palpables.

Los intentos por superar la crisis y rediseñar el trabajo de conjunto no ha dado resultados. La pregunta que surge es ¿cómo explicar el fracaso? La respuesta está en que el supuesto de una estabilidad institucional y capacidad técnica mínima no era cierto. Esta situación se agrava por la característica de una visión y gestión patrimonial de los ONGs. No hay la idea de un público al que hay que responder y dar cuenta de lo que se hace y del destino que se da a los recursos. Esto último es facilitado en parte por la propia legislación peruana que no hace una separación marcada de los siguientes roles: dación de políticas, implementación y ejecución de las políticas, y control. En el país no se ha desarrollado una clara doctrina que prevea y sancione aquellos comportamientos que incurren en un conflicto de intereses, es decir, cuando alguien participa en dos o más roles y aprovecha de tal situación en su beneficio privado, y tampoco mecanismos de “*check and balance*”.

De la experiencia del CAME fluyen tres lecciones. La primera se encuentra referida a los consorcios. La potencialidad del consorcio depende en mucho del nivel de desarrollo institucional de las organizaciones participantes, y de la estabilidad institucional del entorno. Esto implica un alto grado de confianza inter organizacional y de un ambiente político y social relativamente predecible. Es decir, antes de embarcarse en la construcción de un consorcio es necesario examinar su viabilidad institucional y política<sup>11</sup>. La segunda lección está referida a la necesidad de fortalecer institucionalmente los ONGs y los gobiernos locales. El problema es ¿cómo debemos entender el fortalecimiento institucional? Y, en tercer lugar, la necesidad de estudiar casos exitosos para conocer cuales son los ingredientes favorables y para contar con referentes de comparación.

### **B.3 Caso del PIDAE (Cajamarca, Perú)**

El presente caso corresponde al Proyecto Integral del Desarrollo Agropecuario de la Encañada (PIDAE), cuyo ámbito de influencia corresponde al distrito de La Encañada, Cajamarca, en la sierra norte del Perú. El proyecto forma parte del plan de trabajo institucional de la Asociación para el Desarrollo Rural de Cajamarca (ASPADERUC). El trabajo presentado al Proyecto está referido a una evaluación metodológica y de gestión del PIDAE, evaluación llevada a cabo por Ricardo Labarta Chavarri.

---

<sup>11</sup> La iniciativa de los consorcios ha venido de los fondos contravalor. A través de esta modalidad de acción colectiva inter organizacional se ha buscando impacto de mayor alcance y también un menor costo de administración. No obstante, ya en algunas agencias de cooperación comienza a haber una preocupación por los pobres resultados alcanzados, y por impulsar mecanismos e instrumentos que lleven a procesos de concertación más efectivos.

Para cualquier proyecto, desde el inicio, la tecnología de gestión algo muy importante. En casos complejos como el PIDAE en el cual se da una relación de colaboración con organismos gubernamentales que tienen sus propias metas, la gestión debe cuidarse aún más. Los socios tienen que tener objetivos únicos comunes y trazar una estrategia para un proyecto específico. Desde la cabeza hasta los ejecutores deben estar totalmente estructurados en torno a una gerencia, evaluación y capacitación permanente.

Los resultados de la evaluación indican que en el PIDAE se ha tenido serias fallas, señalándose entre las principales la ausencia de variables sociales y ecológicas, descuido en la capacitación, y la falta de una evaluación costo-beneficio respecto a las terrazas logradas.

No obstante, en el debate de estos resultados, llevado a cabo en la sesión de cierre del Proyecto, se argumentó a favor de calificar al proyecto PIDAE como un proyecto exitoso. La meta fue más que cumplida llegándose a un total de 700 hectáreas en terrazas dentro del plazo de los 5 años, y en la actualidad la gente sigue haciendo terrazas. Sin embargo, se aceptó que era un caso típico de proyecto de desarrollo no sistematizado, y al cual le falta un análisis sustentatorio. El carácter exitoso del proyecto se puso de relieve al compararlo con lo ocurrido en el caso del CAME en Puno. Lo que llevó a interrogarse por los factores de éxito del primero.

Entre los principales factores de éxito del proyecto se cuentan los siguientes:

- la continuidad y desarrollo ASPADERUC, el organismo no gubernamental impulsor del proyecto;
- el análisis detallado de las condiciones agro-ecológicas;
- el poner todos los componentes del proyecto en función del eje de trabajo (las terrazas de formación lenta); y
- el haber trabajado con familias ampliadas y no con toda la comunidad reduciendo el riesgo de la heterogeneidad y los conflictos.

A raíz del caso PIDAE quedaron planteadas varias preocupaciones con respecto a las experiencias peruanas: ¿Porqué no se logra acumular las experiencias y las lecciones que se derivan de ellas y, por el contrario, continua la repetición de errores? ¿Se puede hablar todavía de la vigencia del ONG en un contexto más exigente como el actual? ¿Cómo superar la tendencia de los ONGs a confundir e imponer sus planes institucionales convirtiéndolos en los planes microrregionales, cuando en verdad no son planes producidos por los propios actores locales?

## **C. APOORTE DE LA EXPERIENCIA ECUATORIANA**

En el caso del Ecuador desde el Proyecto Políticas Integradas para el Desarrollo Rural Sostenible (PINTDRS), promovido por el CONDESAN, se identificó la necesidad de propiciar la creación de un grupo de apoyo a la investigación y acción con relación al tema de las políticas integradas. Esta iniciativa está ligada a las acciones de investigación

del propio CONDESAN en la localidad piloto de El Angel (provincia de Carchi) y a la línea de trabajo que se espera desarrollar sobre políticas y socio-economía.

La idea era organizar un grupo de trabajo sobre desarrollo rural sostenible que agrupara a investigadores y especialistas en temas agrarios, provenientes de los diversos sectores institucionales: organizaciones gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales e instituciones universitarias.

Esta iniciativa fue acogida por FLACSO-Ecuador (Programa en Sociedades de Montaña y Desarrollo Sustentable), y con su colaboración se avanzó en la exploración de esta posibilidad dentro del marco del Proyecto PINTDRS.

El proceso del Proyecto en Ecuador se dio a través de dos fases. La primera tuvo un carácter exploratorio acerca de la posibilidad de constituir el Grupo, y en la cual se elaboró y discutió algunos ensayos y trabajos en los que se daba cuenta de las principales tendencias en los campos de la investigación y de las políticas y programas de acción gubernamentales y no gubernamentales. La segunda fase, ya con el Grupo constituido, se dio inicio a la búsqueda de un encuadramiento teórico y metodológico para el enfoque de las políticas integradas en contextos microrregionales<sup>12</sup>.

A continuación se presentan, resumidamente, los principales resultados de los debates y avances del Grupo.

## **A. Primera fase**

En una primera fase de trabajo se buscó una aproximación al concepto de desarrollo sostenible, una discusión sobre las tendencias de la investigación, y una revisión de los principales avances de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el campo del desarrollo rural sostenible.

En la aproximación al desarrollo sostenible se hizo una revisión de los principales conceptos relacionados: desarrollo rural, desarrollo sostenible, enfoque de sistemas de producción, agroecología, desarrollo micro regional, y descentralización<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> La primera fase tuvo como sustento principal “El desarrollo rural sostenible en Ecuador: algunas preguntas para la reflexión”, reparado por Manuel Chiriboga y Luciano Martínez. En la segunda fase el debate giró en torno a “Retos en la formulación, implementación y análisis de políticas integradas al nivel municipal y regional: el caso de los 3 municipios en la provincia de Carchi, Ecuador”, preparado por Jorge Recharte, Susan Poats, Ivette Vallejo y Elías Mujica.

<sup>13</sup> En el contexto de la presente síntesis de resultados del Proyecto PINTDRS vale la pena incluir algunos apuntes sobre el último tema mencionado. Aquí se llamó la atención a que bajo el marco de la descentralización y los gobiernos locales se favorece las posibilidades de un acercamiento entre los actores locales (empresariales, laborales, públicos, asociativos, universitarios), y se abren posibilidades para una asociación entre ellos, así como oportunidades para el desarrollo de sus capacidades. El marco de la descentralización es visto también como favorable a procesos de planificación y concertación a nivel local, así como a los procesos de participación y control local.

En cuanto a la investigación se ubicaron ocho “tendencias o ejes” principales, en los que con variados énfasis, se viene trabajando:

1. Tenencia de la tierra
2. Lógica socio-económica de comunidades indígenas y economías campesinas
3. Empleo rural
4. Tecnología
5. Estudios ambientales
6. Organizaciones campesinas e indígenas
7. "Desarrollo Rural" a través de Estudios de Base
8. Temas transversales: mujer rural, "demografía

A partir de las tendencias observadas se ve que la investigación agraria ha tenido un carácter predominantemente coyuntural, poco profunda, y con una débil base científica. La producción es escasa y altamente desarticulada y diversificada, y por ello mismo sus alcances con relación al desarrollo rural sostenible son muy limitados. Dadas estas características, la investigación agraria que se viene practicando no está en capacidad de responder a los desafíos del nuevo modelo agrario centrado en la competencia, el mercado y el ajuste.

Se constata así que a nivel de la investigación el enfoque de sustentabilidad todavía es muy incipiente, y lo mismo ocurre en el campo de las acciones de las ONGs. La explicación podría estar en parte en el hecho de que no se ha profundizado el tema en los diversos espacios institucionales, y en parte en que no se cuenta con las capacidades técnicas y operativas requeridas para operativizar el desarrollo sustentable.

Al nivel de las propuestas del Estado y sus diversos organismos públicos, lo que se observa es una carencia de claridad en los planteamientos de políticas y estrategias de desarrollo. El tema ambiental ha sido incorporado en la preocupación estatal, preocupación que se ha expresado en diversos planes y programas y en la creación de varios organismos y agencias públicas. Pero no existe una visión integradora de las diversas variables que intervienen en el desarrollo rural sostenible. Se tiende a ver lo ambiental con una mirada sectorial.

En el caso de los ONGs, en general, se aprecia que los proyectos y las acciones no responden al enfoque del desarrollo rural sostenible. No obstante incorporan variables que son relevantes a dicho enfoque: conservación de recursos naturales, tecnologías tradicionales, agroecología, forestería, artesanía, comercialización, etc. En el campo de la sostenibilidad la tendencia ha sido a la aplicación del enfoque de la agroecología, lo que puede considerarse como “un esfuerzo interesante, pero que hasta ahora no ha sido lo suficientemente analizado” en su replicabilidad e impactos. Ciertamente, un punto problemático en la actuación de las ONGs es la ausencia de sistematización del trabajo que realizan, lo que implica una severa limitación para que sus experiencias puedan tener alguna incidencia en las políticas.



Los resultados obtenidos en el trabajo exploratorio de la primera fase llevan a concluir que, en general, ha habido muy pocos avances en el campo del desarrollo rural sostenible y en las políticas integradas, y esto válido para los varios sectores institucionales relevantes.

La discusión en esta primera fase se centró en los siguientes temas: mercados, comunidades y territorialidades étnicas, sostenibilidad ecológica, y políticas públicas, reflejando por cierto las prioridades de investigación sentidas por los participantes. Así mismo se discutió sobre las orientaciones mayores que debieran incluirse en un modelo de políticas para el desarrollo rural sostenible.

Como resultado del debate los participantes, unánimemente, consideraron la pertinencia de constituirse en un grupo permanente de investigación en políticas de desarrollo rural. Se consideró que de esta manera se podía llenar un vacío existente en el país, pero cuidando de no forzar una agenda de investigación y partir más bien de las propias actividades e inquietudes de las instituciones e investigadores. Un aspecto importante a destacar es el interés en el Grupo por combinar la investigación académica y la investigación aplicada.

Tomando en cuenta los campos de interés y actividades de los participantes, se identificaron seis campos de trabajo principales para ser encaradas por el Grupo:

1. La dimensión micro regional con énfasis en gobierno local;
2. investigación sobre sistemas de producción;
3. gestión de recursos naturales con énfasis en aspectos técnicos y de cuantificación ;
4. el ámbito de políticas propiamente y su impacto en el sistema de producción local;
5. el estudio de la heterogeneidad de los productores y de la población rural, y sus implicaciones en cuanto a políticas diferenciadas para la sostenibilidad;
6. el tema de mercado que se debe estudiar como institución en sí mismo.

Por último se concordó en la necesidad de constituir un espacio articulado de discusión académica y de operadores del desarrollo rural sostenible, que sirva de medio facilitador para articular la investigación con las políticas.

## **B. Segunda Fase**

Como se indicó más arriba, en el caso de Ecuador la constitución del Grupo se produjo en torno a un ambiente microregional, en la provincia de Carchi, de allí que haya tomado la denominación de “Consorcio de Carchi”. Es en este sitio en donde las diversas organizaciones participantes han ubicado o se interesan por conducir programas de investigación y de acción. Para este efecto el consorcio ha instalado una mesa de concertación con sede en el Municipio de Espejo, contando con el apoyo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)

Como parte de este proceso, el Programa en Sociedades de Montaña y Desarrollo Sustentable de FLACSO inició una relación de colaboración con el Municipio del cantón Espejo a fin de ensayar el diseño de políticas integradas en sus planes de gobierno municipal, contando, para este efecto, con el apoyo del IDRC y CONDESAN.

La microrregión seleccionada constituye, a su vez, uno de los sitios (*benchmark sites*) del CONDESAN, y se ubica en la parte norte de la provincia de Carchi. La preocupación por las políticas integradas ha sido enfocada hacia la conservación de páramos y del manejo del recurso agua. Con una mejor visualización de este objetivo y del ámbito de influencia respectivo el proyecto fue reestructurado para comprender a los tres cantones que comparten y compiten por el recurso agua: Espejo, Bolívar y Mira. Además, en Bolívar se había iniciado un proceso de planificación municipal participativa de mucho interés y relevancia para el Proyecto.

El proyecto fue reestructurado con la idea de interesar y comprometer la colaboración de los tres municipios en un proceso paralelo de formulación de políticas municipales que incluyan un componente de desarrollo sustentable. Se trata, entonces, de ensayar un proceso de integración de políticas al nivel local, microregional.

Luego de la fase preliminar, en la que se hizo una revisión y discusión de las tendencias en la investigación y acciones con respecto al desarrollo rural, el grupo se propuso la tarea de avanzar hacia la elaboración de un marco conceptual y metodología para organizar el trabajo futuro.

En un primer avance se identificaron algunos de los retos metodológicos a enfrentar:

- Defender la idea de que el proceso de integración de políticas puede iniciarse en escalas locales y desde allí actuar hacia arriba.
- Pensar una estrategia para incorporar variables del ecosistema a la planificación municipal, y mostrar la importancia del capital ecológico y del capital social vis a vis el financiero y bienes físicos, así como a sus interacciones.

Con respecto al primer reto, la pertinencia del nivel local para las políticas integradas frente a los condicionamientos macro de la política nacional, se avanzaron algunas reflexiones preliminares:

*Se considera como muy probable que haya una incidencia de las actitudes individuales y los contextos locales en las decisiones de los actores locales afectando la intencionalidad de las políticas nacionales. Al nivel local se puede estudiar el impacto de las políticas macro en la formulación de las políticas locales. Los ecosistemas son mejor definidos en las escalas locales. Los sistemas de recursos naturales se encuentran mejor asociados con las divisiones políticas locales (municipios, comunidades). Existen relaciones sistémicas entre ecosistema, economía y organización social en la escala local.*

Por otro lado, la experimentación de políticas integradas en el ámbito local podría jugar un importante rol para los procesos de descentralización.

Con respecto a la preocupación teórica y metodológica el avance mayor ha sido en el sentido de ubicar algunos enfoques que puedan ser apropiados al tema de las políticas integradas en los contextos locales.

En esta dirección se ha llamado la atención de algunos aportes hechos dentro del marco del Proyecto INTESEP promovido por el IDRC, y los aportes de Lindblom (1959), que ven los enfoques teóricos y metodológicos como ubicados en una escala o continuo, caracterizando las posiciones correspondientes a los puntos extremos o polos opuestos. En los enfoques recogidos dentro del marco del Proyecto INTESEP se propone la siguiente caracterización de los polos de la escala o continuo<sup>14</sup>.

- Polo 1: proceso objetivo y teórico - enfoque analítico

“En este polo se asume que es posible conocer los imperativos objetivos de los sistemas ecológico, económico y social, y el sistema de valores y prioridades humanas en los tres sistemas primarios”.

- Polo 2: práctica y el aprendizaje: enfoque práctico

En este extremo del continuo, “la integración de políticas consiste en última instancia en cambios en cómo la gente y sus instituciones piensan acerca de, conocen, valoran y actúan en sus ambientes sociales y físicos”, en la “creación de márgenes para el aprendizaje” y en la negociación.

El aporte de Lindblom proviene de su interés por “diseñar métodos para la formulación e implementación de políticas relacionadas con el manejo de sistemas complejos de recursos cuya propiedad es pública”. Los polos que identificó tienen la siguiente caracterización:

- Polo 1: manejo lineal comprensivo

Asume que es posible un conocimiento comprensivo, cuantitativo y continuo del sistema antes de cualquier intervención de manejo (la implicación es un alto costo, solo posible en asuntos muy focalizados).

- Polo 2: incrementalismo cíclico

Aquí se parte de un conocimiento aproximado sobre el sistema y las metas de los usuarios, y se procede a la intervención a partir de este conocimiento fijando objetivos y

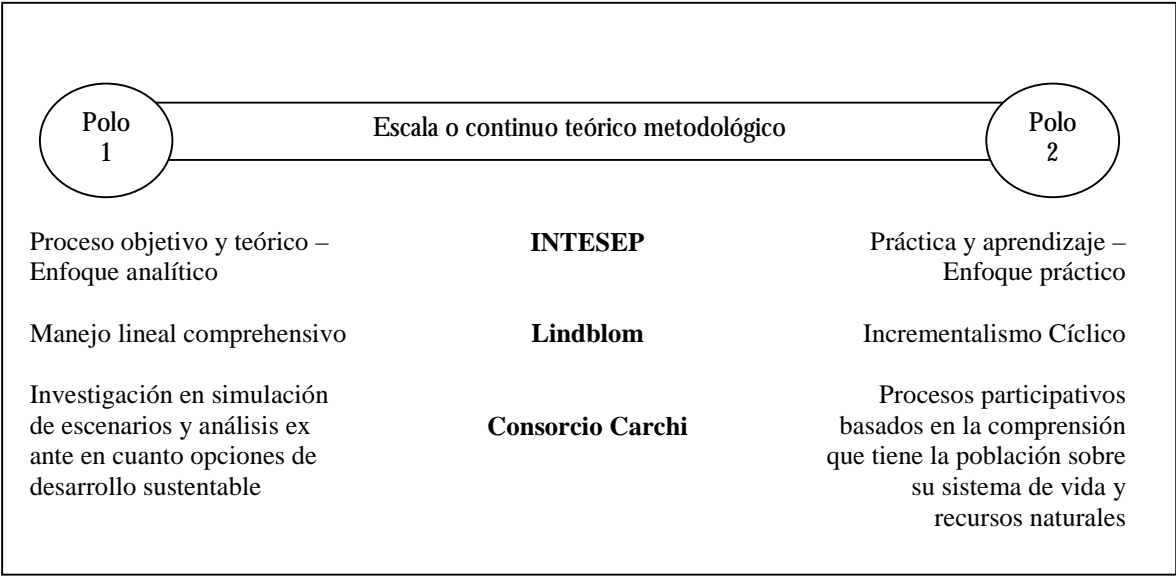
---

<sup>14</sup> Con la denominación Polo 1 se alude a uno de los puntos extremos de la escala, y con la denominación Polo 2 al otro extremo (ubicado en la posición opuesta) de la escala.

metas probables y factibles. Introduce, como componentes clave, el monitoreo de la eficacia y la medición de la respuesta de los usuarios. La perspectiva es de un proceso de ciclos de conocimiento y aprendizaje basados en la experiencia y el monitoreo.

En la reflexión planteada dentro del Grupo se ve una concordancia entre ambos enfoques polares. El polo de proceso objetivo y teórico - enfoque analítico concuerda con polo de manejo lineal comprensivo. Y el polo de práctica y aprendizaje - enfoque práctico concuerda con el polo de incrementalismo cíclico.

Se aprecia que los enfoques vistos tienen un correlato con los dos campos de acción del Consorcio Carchi: a) investigación en simulación de escenarios y análisis ex ante en cuanto opciones de desarrollo sustentable, y b) procesos participativos y que se basan en la comprensión que tiene la población sobre su sistema de vida y recursos naturales. El primer campo está más asociado a primer polo mencionado más arriba, y el segundo campo al segundo polo. Las coincidencias y aproximaciones señaladas son representadas esquemáticamente en el siguiente gráfico.



Estas aproximaciones no son excluyentes “pero si es necesario tomar decisiones sobre cuando seguir uno u otro camino dependiendo del tipo de recursos disponibles y las condiciones específicas del lugar de trabajo en El Angel” (Carchi).

Complementariamente a estos enfoques se destacan también, como conceptos valiosos, para el análisis y procesos de formulación de políticas integradas, los conceptos de capital social y de resolución de conflictos.

## INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

Entre las preocupaciones principales del Proyecto de Políticas Integradas para el Desarrollo Rural Sostenible se incluyó el tema de los indicadores de sostenibilidad. Este es un tema de mucha importancia para la orientación (retroalimentación) de las políticas y programas de desarrollo, y tiene que ver, más específicamente, con los aspectos de monitoreo y evaluación.

Dentro del marco del Proyecto se contó con los aportes de cuatro trabajos:

- *Indicadores de sostenibilidad para la agricultura andina.* Por Javier Escobal de GRADE y Manuel Glave de CEPES - Perú

Elaboración de un balance de los diversos enfoques con los que se ha encarado la “medición” de la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícolas. A partir de este balance se sugiere una metodología de aproximación al tema a través del establecimiento de una “variable latente”, y se valora la metodología elaborada por De Janvry y asociados aplicada en el Proyecto Sierra de República Dominicana.

- *Principios de propuesta de indicadores de sostenibilidad.* Por Rodolfo Soriano del GDRU - Bolivia

Acercamiento a la sostenibilidad desde la metodología de planificación de proyectos por objetivos (ZOPP). Examina las dificultades confrontadas en la construcción y aplicación de los indicadores verificables objetivos. Prevé que la incorporación de la sostenibilidad hará aún más difíciles las cosas debido a su mayor complejidad y a su mayor horizonte temporal. No obstante avanza una propuesta, a nivel esquemático, para el diseño de indicadores de sostenibilidad incluyendo tres componentes: los indicadores verificables objetivamente (productos de la aplicación del ZOPP), el análisis multivariado de los efectos y el análisis de viabilidad del proyecto.

- *Desarrollo sostenible e indicadores de sostenibilidad (Teoría y Práctica)*. Por Marcel Valcárcel de la PUCP –Perú-

Presenta los principales hitos recorridos en la introducción y difusión del concepto de sostenibilidad; hace una revisión de los aspectos metodológicos implicados en la construcción de indicadores; y presenta (al nivel de enunciado) un listado de posibles indicadores de sostenibilidad, especialmente en campo social. El trabajo es complementado con un análisis de caso de un proyecto de desarrollo rural en el sitio de Cajamarca. No obstante, el caso examinado no aporta mayormente al tratamiento de los indicadores de sostenibilidad debido a fallas en su financiamiento y a una elaboración metodológica inadecuada de los indicadores.

- *Indicadores de desarrollo social. Una reflexión sobre Puno*. Por Leonor Cisneros de la PUCP – Perú

En el trabajo se abordan las estrategias de subsistencia y reproducción social de la población rural, y se hace una reflexión sobre la condición de ciudadanía (derechos y deberes) del campesinado. En la revisión de las experiencias de los proyectos de desarrollo en el sitio de Puno se encuentra que los procesos promovidos por los proyectos no logran institucionalizarse. Esta falla es atribuida a que se trata de propuestas que son externas a los campesinos. Para superar tal situación se plantea la relación de los proyectos con los gobiernos locales y la participación ciudadana. En esta perspectiva se propone que en los indicadores de sostenibilidad se debe incorporar el espacio político de participación campesina.

En lo que sigue de la presente sección se ofrece una breve síntesis de los principales aportes de los cuatro estudios brevemente reseñados.

## **A. Sobre el concepto de desarrollo sostenible**

En el conjunto de los trabajos el concepto tomado como centro de referencia es el propuesto por el Informe de la Comisión Brundtland

### **Desarrollo Sostenible:**

**"es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".**

El concepto de desarrollo sostenible emerge en un contexto de creciente preocupación por el deterioro de los ecosistemas naturales, el calentamiento de la tierra, y la reducción de la capa de ozono. El agravamiento del entorno ambiental en el mundo es

visto como resultado de los estilos de desarrollo preponderantes, que buscaban máximo rendimiento económico al corto plazo, sin tomar en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas y los mecanismos de reciclaje naturales.

Desde hace por lo menos treinta años, las preocupaciones por el desarrollo y el medio ambiente han ido configurando un proceso de elaboración conceptual y de enfoques que finalmente han dado lugar al concepto de desarrollo sostenible propuesto por la Comisión Brundtland en el Informe Nuestro Futuro Común.

El punto central en el informe Brundtland es la conciliación entre los derechos de la generación actual con los derechos de la generación futura. Ambas generaciones tienen derecho a una vida mejor, y en ambos casos se trata de la satisfacción de las necesidades humanas básicas de todos. Este es el norte al que apunta el concepto de desarrollo sostenible y que debe ser visto como un proceso de cambio. Para que este proceso vaya en la dirección indicada se requiere de una actuación acorde con el potencial actual y futuro de los recursos, y, aún más, que acreciente dicho potencial. Es con esta perspectiva que se debe encarar la explotación de los recursos naturales, orientar la evolución tecnológica y modificar las instituciones.

Esta conceptualización implica una restricción al crecimiento económico al subrayar las limitaciones provenientes del medio ambiente y del potencial de los recursos naturales. En la explotación de los recursos e impacto ambiental el crecimiento económico tiene que tomar en cuenta los derechos de la generación futura, y la satisfacción de las necesidades de toda la población, tanto la actual como la venidera. De esta forma se ponen en el foco de la atención la interrelación entre naturaleza, economía y sociedad.

Por otro lado, se hace notar que el concepto de desarrollo sostenible conlleva una postura ética (valores) y un planteamiento democrático (igualdad de oportunidades y equidad económica).

Después de la emisión del Informe Brundtland, se han venido ensayando otras definiciones, que buscan darle al concepto una aplicación más concreta y operativa para su aplicación en el campo de las políticas. En esta dirección se ubican los esfuerzos de la FAO, el PNUD, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, el IICA. (Ver recuadro)

En el caso del PNUD ha habido un importante avance incluyendo los aspectos concernientes al desarrollo humano, social y político.

La discusión sobre el concepto de sostenibilidad, como medirlo y alcanzarlo, ha ocurrido principalmente en los países anglo-sajones. En cambio en América Latina recién se está iniciando la reflexión y debate sobre el tema, de ahí que los avances sean todavía muy incipientes.

En CONDESAN, desde su fundación, viene impulsando el enfoque del desarrollo sostenible con respecto al desarrollo rural en la eco-región andina: sostenibilidad

ecológica, rentabilidad económica y viabilidad social son tres conceptos claves que tienen que ser vistos de manera interrelacionada. Para este propósito, se debe una mayor productividad, un manejo racional e integrado del medio ambiente, el fortalecimiento de la organización empresarial rural y el fortalecimiento de las instancias de gobierno local y regional.

## **B. Sobre la aplicación del concepto**

A la actualidad hay muy poca experiencia práctica en cuanto al tema del desarrollo rural sostenible. Al parecer, todavía no se ha constituido un cuerpo conceptual robusto que sea compartido por un grupo mayor de investigadores dentro de la comunidad del desarrollo. El tema es tratado, predominantemente, a través de un discurso general y con poca precisión.

Como se ha señalado, la sostenibilidad hace referencia a una relación de equidad entre la generación presente y la generación futura con respecto al uso de los recursos naturales, y en donde la responsabilidad sobre la equidad de la relación recae, obviamente, en la generación presente.

Aún cuando se podría decir que hay consenso en la necesidad de contar con sistemas de uso de recursos que no degraden el medio ambiente, y con sistemas locales que sean más equitativos en la distribución de los beneficios manteniendo, al mismo tiempo, el potencial productivo de los recursos naturales, el hecho es que todavía no sabemos cómo desarrollar sistemas sostenibles; tampoco tenemos claro en que consiste la equidad intergeneracional, y como se relaciona o está implicada en el concepto de sostenibilidad.

Para todo esto confrontamos la necesidad de elaborar el concepto de sostenibilidad, precisar mejor una definición, y ver hasta donde queremos llegar. Y por otro lado, confrontamos la necesidad de implementar decisiones de política que promuevan el objetivo de la sostenibilidad.

Un problema que plantea el concepto de sostenibilidad al desarrollo económico está referido al tamaño o dimensión del sistema económico, expresado en la tensión que se da entre crecimiento absoluto y mejoramiento de la calidad de vida.

En el fondo poco se ha profundizado sobre qué es la sostenibilidad. Lo único que podemos hacer es intuirlo. Resulta más fácil señalar aquello que no está dando como resultado sostenibilidad, es decir, hacer una especie de check list negativa, antes que formular una proposición positiva sobre la sostenibilidad. Se podría pensar que el desarrollo sostenible ocurre cuando hay una capacidad endógena del sistema para apropiarse de las tecnologías que se le ofrecen.

Entre las principales dificultades para avanzar en la elaboración conceptual de la sostenibilidad se encuentran la propia complejidad del tema, la alta dosis de subjetividad que se vuelca en la percepción de lo sostenible, y los sesgos ideológicos y culturales. Con



relación a esto último es necesario recordar que siempre estamos trabajando en una construcción colectiva del saber.

El problema mayor en la aplicación del concepto de desarrollo sostenible, haciendo aparte las dificultades para concretizar y operacionalizar el concepto, radica en la viabilidad de su ejecución.

Para este propósito se ha planteado el mecanismo de un **enfoque comunitario de la sostenibilidad** (Conferencia de las NN.UU. sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro 1992), en el que se involucra la cooperación de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, para la ejecución de la propuesta del desarrollo sostenible a nivel macro (países, continentes, planeta) aparecen serias dificultades que han llevado a pensar que se trata de un concepto con una gran dosis de utopía (Mármora 1992). Hay una gran complejidad en el tema; su aplicación requiere un gran esfuerzo científico y tecnológico (fuera del alcance de los países del tercer mundo); y gran dificultad para que los países industrializados canalicen nuevos y mayores recursos financieros hacia los países en desarrollo.

Se requiere que en la práctica real funcione la “**alianza mundial nueva y equitativa**” entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas (Declaración de Río), lo que implicaría, a nivel interno de cada país, el surgimiento de condiciones para la concertación entre los actores (empresas, grupos e instituciones) comprometidos en el desarrollo sostenible.

### Hitos antecedentes al surgimiento del concepto de desarrollo sostenible

- 1970 Creación de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objetivo de plantear correctivos e impulsar proyectos concretos de recuperación de la naturaleza.
- 1973 PNUMA, a través de su Director Ejecutivo, Sr. **Maurice Strong**, propone y difunde el concepto del **ecodesarrollo**. Con este concepto se alude a un desarrollo económico-social en cuya planificación ingresa como variable central el medio ambiente.
- 1980 inicios Varios organismos internacionales reclaman con urgencia poner la puesta en marcha del **desarrollo sostenido**, en el sentido de un crecimiento económico permanente que no vulnere los ecosistemas.
- 1980 Emisión de documento *Estrategia Mundial para la Conservación*, en que se postula la necesidad de preservar los recursos vivos para un desarrollo sostenido. Este documento fue promovido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio

#### Desarrollo Sostenible:

"es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

**Nuestro Futuro Común**

## Proposiciones que buscan concretizar y operacionalizar el concepto de desarrollo sostenible

FAO 1988	"El desarrollo sostenible (...) viable (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable".
PNUD 1992	"El desarrollo sostenible es un proceso en el cual las políticas económicas fiscales, comerciales, energéticas, agrícolas e industriales se diseñan con miras a que produzcan un desarrollo que sea económica, social y ecológicamente sostenible. Esto significa que el consumo actual no puede financiarse incurriendo en deudas económicas que otros tendrán que reembolsar en el futuro. Debe invertirse en la salud y la educación de la población actual a fin de no legarle una deuda social a las generaciones futuras. Y los recursos naturales deben utilizarse de forma que no creen deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad de sostenimiento y producción de la Tierra".
CMMAD	<p>Principios de sostenibilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitar el impacto humano sobre la biosfera a un nivel compatible con su capacidad de absorción.</li> <li>2. Mantener el patrimonio biológico del planeta.</li> <li>3. Utilizar los recursos no renovables a tasas que no superen la creación de sustitutos renovables.</li> <li>4. Procurar una distribución equitativa de los costos y beneficios del uso de los recursos y la ordenación ambiental.</li> <li>5. Promover tecnologías que acumulen los beneficios de un determinado caudal de recursos.</li> <li>6. Utilizar la política económica para mantener las riquezas naturales.</li> </ol>

## **C. Indicadores de sostenibilidad**

El tema de los indicadores de sostenibilidad se encuentra íntimamente asociado a la preocupación por el desarrollo de sistemas que sean más sostenibles. Los indicadores son variables a través de las cuales se miden los cambios por los que atreviera un sistema, y deben cumplir con un doble requisito: deben ser verificables y replicables.

Para la selección de indicadores se deben aplicar criterios de orden substantivo y criterios de orden práctico. Entre los primeros se encuentran la pertinencia del indicador a las características del sistema cuyos cambios se intenta medir, la correspondencia con el grado de precisión requerido en cuanto a la medición. Entre los criterios prácticos se incluyen la relación costo-beneficio en cuanto a su aplicación, la oportunidad de la medición en cuanto al tiempo y la capacidad de transmitir la información.

En la práctica del uso de indicadores de sostenibilidad es posible identificar la aplicación de varias estrategias: una de tipo intuitiva, otra basada en la experiencia previa, y una tercera de aproximación analítica.

En la estrategia intuitiva la idea es que los fenómenos asociados a la sostenibilidad son específicos a cada lugar analizado, y en este sentido no es posible tomar en consideración otras experiencias. En esta estrategia el énfasis es puesto en los procesos y en su administración.

En la segunda estrategia, basada en la experiencia previa, la idea es trabajar sobre la base de los indicadores ya ensayados pero tratando de reducir, lo más que se pueda, su número seleccionando los indicadores más aparentes y menos costosos.

En la estrategia de aproximación analítica se plantea la elaboración previa de un modelo causa-efecto o de un esquema analítico, y a partir de dicho modelo o esquema se encara la tarea de operacionalizar el concepto de sostenibilidad.

Cabe resaltar también la contribución del IICA (1993) en la forma de un esquema para la definición de indicadores de sostenibilidad en la que se sigue la siguiente gradiente analítica:

**sistema > categoría > elemento > descriptores > variables**

## **D. Construcción y selección**

En la construcción de indicadores de sostenibilidad un objetivo es lograr una medición que de cuenta o refleje en forma global la sostenibilidad del sistema. Para el logro de este propósito usualmente se trabaja a partir de indicadores parciales los que son agregados para obtener la medición global. Cabe señalar que un punto muy importante y difícil al mismo tiempo es la decisión de si todos los indicadores parciales ingresan con el mismo peso o si se va a dar una ponderación diferenciada.

Ya en la aplicación se busca examinar la evolución del indicador global o agregado, los efectos de los indicadores parciales sobre el indicador agregado, y los impactos que tienen las acciones de política sobre ambos tipos de indicadores (parciales y agregado).

No obstante, se conoce poco sobre cómo hacer la selección final de indicadores y cómo evaluar su desempeño.

Algunos puntos sobre los que habría que trabajar son: a) cómo comparar los costos implicados en la medición de diferentes indicadores, b) con qué periodicidad o continuidad debieran hacerse las mediciones, y c) con qué precisión.

Para la evaluación de indicadores alternativos se proponen los siguientes criterios: nivel del esfuerzo implicado en la medición, simplicidad, especificidad, relevancia, confiabilidad.

## **E. Propuestas de Glave y Escobal para la construcción de indicadores**

En la parte propositiva de su trabajo Glave y Escobal ensayan dos vías de operacionalización del concepto de sostenibilidad, la primera enfocando la sostenibilidad como una variable latente, y la segunda conceptualizando la sostenibilidad como equidad intergeneracional. La primera vía corresponde a la estrategia basada en la experiencia previa, y la segunda vía a la estrategia de aproximación analítica; en esta última se sigue el modelo desarrollado por De Janvry y asociados.

- **La sostenibilidad como “variable latente”**

En su propuesta Glave y Escobal siguen la estrategia de selección de indicadores a partir de un menú construido sobre la base de la experiencia previa. La propuesta está basada en la literatura econométrica sobre series de tiempo. Su aporte consiste en reemplazar la construcción de un indicador agregado por la estimación de una variable no observada (variable latente) que es la que explica la dinámica de los indicadores parciales. Las series de tiempo son de fácil acceso y cubren una amplia variedad de aspectos: rendimiento, productividad, erosión, deforestación, etc.

El supuesto principal en la propuesta metodológica es que la dinámica de las series incluidas en la medición puede ser explicada por un solo factor común (latente) subyacente a todas ellas. Más aún, se considera que el factor común no observado es el que genera las distintas variables observadas y por lo tanto da sustento a la existencia de una correlación entre ellas. Este factor común es interpretado como un indicador del grado de sostenibilidad del sistema.

De esta forma, el indicador de sostenibilidad no sería el resultado de la agregación de un número arbitrario de variables componentes sino que es un factor que expresa su

estructura común o la fuente común de correlación. Esta variable, obviamente, no es observable y su estimación requiere de una metodología acorde con este supuesto. El texto de Glave y Escobal incluye un anexo en el que presentan un modelo de estimación para un indicador de sostenibilidad como el descrito.

- **Sostenibilidad como “equidad intergeneracional”**

La Propuesta metodológica de De Janvry y asociados corresponde a la estrategia en la que los indicadores son seleccionados a partir de un modelo causa-efecto o aproximación analítica.

La propuesta introduce la comparación intertemporal de los beneficios que se derivan de un proyecto para operacionalizar el concepto de sostenibilidad. Para el punto de corte entre lo que es y lo que no es sostenible se aplica como criterio directo el cálculo del valor presente neto. La idea es comparar el valor presente neto para la generación actual con el valor presente neto estimado para la generación futura. La sostenibilidad se daría cuando la relación entre los valores estimados para ambas generaciones es equitativo.

En la aplicación del modelo es necesario asumir un marco temporal intergeneracional. En la evaluación del Plan Sierra (República Dominicana) llevada a cabo por De Jeanvry y asociados se asumió los 20 años como punto de ruptura generacional.

Según lo expuesto, el desarrollo sostenible impone una restricción al desarrollo de la actual generación de usuarios del capital natural impidiendo que sus acciones conduzcan a que las sucesivas generaciones tengan un nivel de bienestar menor al actual<sup>15</sup>.

Para la incorporación de la sostenibilidad entre los varios criterios planteados De Jeanvry opta por la constitución de un “fondo intergeneracional” para la transferencia de recursos de la actual a la futura generación (impuestos, subsidios, capitalizaciones) (Pearce y Warford 1993). Los otros criterios planteados hacen referencia a una “ética del bienestar intergeneracional” (que apela al comportamiento altruista de la actual generación) y a la idea de stocks de capital no decrecientes distinguiendo el capital físico del capital humano y del capital natural (Solow 1986).

Dentro de este marco, la sostenibilidad se convierte en una cuestión de ética antes que de eficiencia. Por lo tanto, para su implementación se requiere promover la aceptación de esta nueva restricción.

El nuevo modelo de evaluación, aplicado por De Jeanvry en la República Dominicana (Plan Sierra), muestra que la transferencia intergeneracional de recursos

---

<sup>15</sup> Siguiendo el modelo de De Jeanvry, la evaluación de proyectos se debe realizar en tres dimensiones: a) financiera: valor presente neto (VPN) y tasa interna de retorno (TIR), b) impacto ambiental (externalidades, principalmente sobre poblaciones no beneficiarias), y c) sostenibilidad (equidad intergeneracional en el bienestar generado por el proyecto).

requiere de la intervención del Estado. El diseño institucional requerido es materia aún pendiente.

## **F. Indicadores sociales de sostenibilidad Aportes de Valcárcel y Cisneros**

El propósito original para dedicar un esfuerzo de trabajo al tema de los indicadores sociales fue construir un nexo lógico-empírico entre procesos y comportamientos sociales y procesos de deterioro-conservación de recursos naturales. Así, por ejemplo, se podría indagar si existe alguna relación entre el ausentismo escolar y lo que pasa con los recursos naturales. Con esta idea se procuró contar con dos estudios de casos, uno en el sitio de Cajamarca y otro en el sitio de Puno. Ambas experiencias se encuentran muy próximas y dentro del ámbito de influencia de los benchmark sites seleccionados por el CONDESAN. La idea era examinar el comportamiento de proyectos de desarrollo en ambos sitios para recoger sus experiencias en el campo de los indicadores y ver que podía ser llevado al campo de la sostenibilidad.

En ambos casos los estudios confrontaron severas limitaciones; las más notables fueron:

- falta de información: estadísticas sociales incompletas y de baja calidad;
- ejecución de proyectos con recursos parciales a los inicialmente requeridos sin un rediseño de objetivos, metas y estrategias, particularmente en el caso de Cajamarca;
- prescindencia de las percepciones de los campesinos, en cuanto a su futuro e intereses de desarrollo, y con respecto a las particularidades de su cultura, organización, esto especialmente en el caso de Puno.

En los casos presentados llama la atención el hecho de que en los proyectos de desarrollo no se esté haciendo una aplicación del análisis de sistemas. Debido a esto no es posible anticipar las consecuencias de las acciones programadas e implementadas más allá de los resultados inmediatos previstos. Por otra parte, tampoco se hace una previsión de la posible interacción entre el proyecto y los procesos en curso en el ámbito de influencia respectivo. Como consecuencias de estas fallas muchos proyectos terminan fracasando.

Otro punto de preocupación es que, a veces, los ONGs tratan de convertir sus planes institucionales en planes territoriales, equivocando el rol que deben jugar. Asumen un rol protagónico sustituyendo, en gran medida, al gobierno local y a los actores sociales. Aquí se encontraría la explicación de la no perdurabilidad de los proyectos una vez retirada la agencia promotora.

En los casos estudiados los énfasis en los indicadores están principalmente dirigidos a lo productivo y a los espacios económicos y de organización y gestión de recursos. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia la consideración del espacio social y político del municipio. Se observa así mismo la ausencia de indicadores referidos al

ejercicio de la ciudadanía. Este aspecto es muy importante, pues a través de él se revela en que medida los campesinos van afirmándose en su condición de actores de su propia vida.

El contexto político no es marginal a la sostenibilidad, por el contrario la gobernabilidad y el ejercicio ciudadano constituyen un factor fundamental para una acción colectiva e individual favorables. Por lo tanto es necesario incluir indicadores de orden político.

En suma, el campo de los indicadores sociales de sostenibilidad aparece como un campo aún no trabajado, pero con respecto al cual se hace un avance con respecto a elementos específicos que debieran ser incluidos. Cisneros pone el énfasis en el tema de la ciudadanía como un tema clave, y por su parte Valcárcel ofrece un listado amplio de indicadores recogidos de diversas fuentes, incluyendo indicadores sociales, políticos y poblacionales.

## **G. De los indicadores del Marco Lógico a los indicadores de sostenibilidad: el aporte de Rodolfo Soriano**

Partiendo de la metodología del Marco Lógico y especialmente de la planificación de proyectos orientada a objetivos proveniente de la cooperación técnica alemana (ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung) Soriano orienta su trabajo a proponer la elaboración de una propuesta para la construcción de indicadores de sostenibilidad, adoptando la metodología del análisis multivariado.

Considera que en el esfuerzo por la construcción de indicadores de sostenibilidad se involucran dos campos temáticos diferenciados. De un lado los indicadores verificables objetivos (IVOs) que provienen de las experiencias de la planificación de proyectos por objetivos, y por otro lado el concepto de sostenibilidad.

Juntar ambos campos resulta problemático debido a que implican lógicas diferentes incluyendo coincidencias, desencuentros y diferencias.

Las coincidencias se dan en que en ambos casos se trata de medir los impactos, poner una dimensión temporal, e incorporar una dimensión cualitativa

Los desencuentros se ubican en cuanto a la amplitud de la realidad que abarcan, el orden de magnitud del tiempo y la calidad de los procesos. Mientras los IVOs están dirigidos al interior del subsistema la sostenibilidad mira al sistema en su conjunto. La sostenibilidad trasciende al proyecto e indaga por sus consecuencias para todo el sistema. Por otra parte, hay también un desencuentro en los horizontes temporales. Los IVOs de los proyectos se ubican en el corto plazo mientras que la sostenibilidad se mueve en plazos de larga duración que corresponden a los cambios o tránsitos generacionales. Por último, las calidades también se mueven en escalas diferentes. Los IVOs de los proyectos tienen un carácter concreto en tanto que la sostenibilidad trata sobre cualidades generales del sistema.



En lo que concierne a las diferencias, Soriano plantea que los indicadores son tan sólo instrumentos, en tanto la sostenibilidad es un concepto fruto de una filosofía (visión de mundo). Es esta diferencia la que le permite vislumbrar la posibilidad de diseñar y construir indicadores de sostenibilidad (confirmada por las coincidencias)<sup>16</sup>.

La propuesta de Soriano se encuentra todavía en un nivel de elaboración esquemática. En su formato para la elaboración de Indicadores de Sostenibilidad incluye tres componentes:

1. Indicadores verificables objetivamente  
(Los mismos que salen de la planificación ZOPP y se aplican a un proyecto)
2. Análisis multivariado de los efectos  
económicos, sociales, género, culturales, políticos, ecológicos
3. Análisis de viabilidad:  
Orientación al grupo beneficiario  
Capacidad organizativa  
Gastos recurrentes y rentabilidad  
Adaptación técnica  
Adecuación al marco de las políticas generales  
Compatibilidad ecológica

Es a través del segundo componente, análisis multivariado de los efectos, que Soriano abre la posibilidad de incorporar a los proyectos la perspectiva de la sostenibilidad, dando una mirada a sus efectos en el sistema de conjunto.

En el trabajo se destaca la dificultad que tienen las instituciones que operan programas y proyectos de desarrollo para la inclusión de indicadores de objetivos, debido a su complejidad y a las exigencias que plantean en experiencia, recursos humanos, disponibilidad de tiempo, y recursos materiales, y también en cuanto a la disponibilidad de información de base. Este señalamiento es también aplicable a los casos estudiados por Valcárcel y Cisneros.

---

<sup>16</sup> Aparentemente habría aquí un error: comparar los IVOs con la sostenibilidad. La sostenibilidad es un concepto que alude a una característica dinámica de un sistema, mientras que los IVOs constituyen instrumentos de medición del logro de objetivos de proyectos de desarrollo. La noción de indicador en sí misma alude a la idea de instrumento de medición. Lo que se podría decir es que en la práctica de los proyectos no se ha planteado el problema de la sostenibilidad de los sistemas en los que inciden, y por lo tanto los indicadores en uso no dan cuenta o no aportan a una apreciación de la sostenibilidad.

Así, en su mayor parte, los organismos de desarrollo han incorporado muy precariamente los indicadores y el trabajo que se hace con ellos es también muy limitado. La incorporación de la preocupación por la sostenibilidad implicaría aún un mayor nivel de complejidad en cuanto a la conceptualización del desarrollo y en cuanto a los aspectos metodológicos de la construcción de indicadores de sostenibilidad. Todo esto implica un gran desafío para los organismos de desarrollo.

## **H. Perspectivas**

El tratamiento analítico-conceptual riguroso de los indicadores de sostenibilidad muy probablemente demandará un esfuerzo prolongado. No obstante, por razones de orden práctico, en el ínterin, es necesario contar con indicadores que ayuden en la formulación y evaluación de proyectos dirigidos al desarrollo sostenible, incorporando los factores medio ambientales, sociales y políticos, con los productivos.

Sin descuidar el trabajo de largo plazo es necesario ir avanzando, a través de aproximaciones, a una medición de la sostenibilidad. Para ello, como lo señalan Glave y Escobal, lo aconsejable es contar con un conjunto de indicadores provisorios que sean simples en su construcción y significación. Sobre el particular es muy importante tener en cuenta que los indicadores son también instrumentos de comunicación entre investigadores, actores sociales (dirigentes y autoridades locales), funcionarios gubernamentales y políticos.

A través de la construcción de conjuntos de indicadores de este tipo se podría organizar diversos sistemas de alertas con respecto a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Las propuestas alternativas de sistemas de indicadores tienen que tener como un requerimiento básico su articulación a la toma de decisiones en los diversos escalones de decisión política.

## BALANCE Y PERSPECTIVAS

A través del Proyecto se ha logrado hacer un acercamiento a un conjunto de aspectos altamente significativos para un enfoque de políticas integradas orientadas al desarrollo rural sostenible en la ecorregión andina. Entre tales aspectos cabe mencionar, especialmente, los siguientes: los actores tanto institucionales como personales, y sus interrelaciones; las tendencias actuales en el campo de la investigación y la acción; y direcciones de avance en los campos de los conceptos, metodología e indicadores con respecto al desarrollo rural sostenible y a las políticas integradas.

Por tratarse de un proyecto inicial a nivel andino regional, abarcando a tres países, y lo limitado de los recursos de los que dispuso el Proyecto, lo avanzado corresponde a una fase preliminar y exploratoria. En el proceso se combinaron el intercambio de experiencias, discusiones conceptuales y metodológicas, y el estímulo a la conformación de nuevos grupos de trabajo interinstitucional.

Podría decirse que el Proyecto ha estado caracterizado por la diversidad en lo que corresponde a los contextos socio-políticos y a los avances individuales de las instituciones participantes y de sus interacciones con los otros sectores institucionales. Esto de un lado significó contar con un rango amplio de variación en realidades y aportes, pero por otro implicó una seria limitación para el logro de un producto global más integrado y perfilado. En parte, esto último fue también condicionado por la escasa interacción que, a lo largo del Proyecto, hubo entre los equipos investigadores de los tres países. Los encuentros entre los equipos fueron esporádicos faltando un mayor intercambio de visitas o reuniones en los diversos países. En suma no se logró un proceso de comunicación fluida no obstante las posibilidades ofrecidas por los medios de comunicación vía Internet.

Entre los principales resultados aportados por el Proyecto cabe mencionar los siguientes.

Por la propia naturaleza y carácter de las políticas (relación estado-sociedad) y en particular del desarrollo rural sostenible (complejidad en la integración de varios sistemas) se requiere un importante proceso de formación de masa crítica y de construcción de espacios interinstitucionales, tal como lo pone en evidencia el caso boliviano, y los diversos ensayos peruanos de concertación. El problema aquí es como diseñar estrategias apropiadas tomando en

consideración los diversos esquemas políticos nacionales que condicionan, de manera diferente, las posibilidades de acercamiento y colaboración interinstitucional.

La importancia estratégica de ubicar los esfuerzos de construcción de políticas integradas en el ámbito microregional se debe a que este es el nivel en el cual se puede trabajar mejor la diversidad (ambiental, social, y cultural) contenida en los Andes; y que es mucho más viable la participación de los actores sociales en los procesos de definición de las políticas y planes de desarrollo local. No obstante, es necesario tomar en cuenta la necesidad de la articulación entre los niveles micro y macro. Esto es como enlazar, al nivel de las políticas, las experiencias microregionales con la política nacionales. Así mismo es necesario un mejor conocimiento de las poblaciones rurales, mayoritariamente indígenas, tanto en lo que concierne a sus modos de vida y organización como metas políticas.

La necesidad de reconceptualizar el ciclo del proyecto como punto de encuentro entre la demanda y oferta, como lo plantea el G-DRU Bolivia, y afianzar los procesos de planificación participativa. Municipio y gobierno municipal son aquí referentes clave.

En el campo conceptual el Proyecto ha puesto de manifiesto que se está trabajando con conceptos muy complejos: “desarrollo rural sostenible”, “políticas integradas”, que han sido incorporados al discurso de la investigación y de la acción pero sobre los cuales se tiene una comprensión más intuitiva que analítica o teórica. Esto implica una seria dificultad para la operacionalización de dichos conceptos en su aplicación, punto que ha sido puesto en evidencia en las varias reseñas sobre las tendencias en la investigación y la acción, y sobre todo en los trabajos que han abordado el tema de los indicadores. Esta dificultad interactúa con la persistencia de los enfoques sectoriales en la gestión pública.

Lo dicho lleva a la necesidad de una mayor profundización conceptual y trabajo metodológico (pero de tal forma que los avances se difundan y sean interiorizados por todos los actores sociales). En cuanto a propuestas de líneas de avance, en ambos campos se han hecho algunos señalamientos importantes, pero todavía iniciales, sobre los cuales es necesario una mayor discusión y elaboración.

Sería valioso contar con estudios que den cuenta de experiencias exitosas de procesamiento de políticas integradas para el desarrollo rural sostenible, en ámbitos microrregionales, en el sentido de las preocupaciones manifestadas, identificando los principales factores de éxito y derivar lecciones para nuevas experiencias.

Los sitios de concentración del CONDESAN, Carchi en Ecuador y Cajamarca en Perú, debieran ser mirados con mayor atención y análisis crítico (en el mejor sentido del término). En el caso de Cajamarca el CONDESAN apoyó y jugó un papel influyente en la elaboración del Plan de Desarrollo Provincial. Así mismo, se cuenta con una caracterización agroecológica y económica muy avanzada de la cuenca. Pero ha habido dificultades para bajar al nivel distrital y también para subir al nivel regional y nacional.

En Ecuador el Proyecto ha tenido un avance exitoso, pues, de acuerdo con el objetivo trazado, se ha logrado constituir el “Consorcio Carchi”, conformado por un grupo

interinstitucional de trabajo, centrado en el tema de las políticas integradas para el desarrollo rural teniendo como problema de referencia la protección de los páramos y el manejo del recurso agua.

En el caso del G-DRU Bolivia, cuyo inicio y evolución ha sido independiente del CONDESAN, su participación en el proyecto ha sido muy importante por la socialización de su experiencia. Pero, en reciprocidad, el Proyecto ha sido una importante oportunidad para que el G-DRU pueda avanzar en la capitalización de sus experiencias, lo que redundará también en su consolidación como espacio interinstitucional para el procesamiento de las políticas referidas al desarrollo rural sostenible.

## **Perspectivas para el avance en la investigación de políticas**

El balance de los aportes del proyecto nos ubica todavía en una fase inicial de la investigación sobre políticas integradas para el desarrollo rural sostenible en la ecoregión andina. A continuación se señalan varios campos hacia los cuales debieran dirigirse mayores esfuerzos de investigación.

Al nivel conceptual y metodológico es fundamental lograr una mayor elaboración del propio concepto de desarrollo sostenible, de forma tal que se pueda avanzar a su operacionalización. Es decir se debe pasar de una visión intuitiva a una visión más analítica. Un esfuerzo de este tipo proveerá un marco para un encuentro más fructífero entre investigadores, políticos, funcionarios gubernamentales (del gobierno central y de los gobiernos locales), y dirigentes sociales.

La cuestión referida al carácter integrado de la política requiere también de un mejor encuadramiento metodológico. Esto implica reconocer mejor como las diversas dimensiones de la vida social se intersectan y articulan produciendo procesos sistémicos que pueden ir en una u otra dirección, con impactos diversos con respecto al desarrollo sostenible. En este campo, la formación especializada constituye un factor limitante. El avance hacia las políticas integradas requiere de esfuerzos sostenidos de **trabajo conjunto** entre especialistas que provienen de diversas disciplinas, y no solamente encuentros de debate ya sean ocasionales o regulares<sup>17</sup>.

Dentro del marco del CONDESAN el ámbito de preocupación inmediato está referido al habitat caracterizado por la agricultura de laderas (zona andina por encima de los 2000 metros sobre el nivel del mar) pero dentro de una perspectiva más abarcadora en

---

<sup>17</sup> Habría que llamar aquí la atención sobre como los economistas a través del uso de variables “dummy” han incorporado en sus análisis econométricos los aspectos sociales, culturales, políticos. Sin embargo, contrariamente a lo que uno podría esperar, esta práctica, aparentemente, no ha ido a favor de la integración disciplinaria sino, más bien, a una mayor aislamiento disciplinario. Bajo el expediente econométrico se deja de lado, en gran medida, la naturaleza y dinámica de los fenómenos culturales, sociales y políticos y su interacción con los hechos económicos. Para avanzar hacia la integración disciplinaria es necesario organizar, diseñar, y trabajar en conjunto.

la que se incluyen las relaciones entre los desarrollos rurales y los desarrollos urbanos, y las relaciones entre las partes altas y las partes bajas. En el ámbito andino de laderas el tema de los recursos naturales es de la máxima importancia. La degradación de los recursos naturales es muy marcada y su continua su progresión, tanto debido a las características fisiográficas y climáticas como a las prácticas de uso y explotación de los recursos agua y suelo, así como de la cobertura vegetal natural. Teniendo en cuenta la importancia sustantiva de este problema para el desarrollo rural sostenible es necesario que la investigación para las políticas integradas incorpore el tema de los recursos naturales en forma explícita.

La poblaciones ubicadas en las tierras de ladera presentan condiciones de vida de extrema pobreza. La pobreza y la degradación de los recursos naturales son procesos que se retroalimentan mutuamente, en una causación de espiral negativa. Los esfuerzos de investigación debieran dirigirse a contener y revertir esta causación, ofreciendo bases para modificar políticas vigentes que resulten negativas y propiciar nuevas políticas que impulsen más bien círculos virtuosos de desarrollo sostenible. En este campo es muy importante poner atención en las orientaciones y capacidades de los actores sociales y políticos y de los agentes económicos locales.

En su mayor parte las poblaciones ubicadas en las tierras altas de las montañas andinas han conservado, en diversos grados y alcances, principios organizativos, concepciones y prácticas de las culturas originarias prehispánicas. En relación con este hecho hay importantes corrientes de pensamiento que afirman una relación e interacción más armónica de estas poblaciones con el medio natural, y consecuentemente se vienen alentando y ejecutando programas de desarrollo rural que se plantean como objetivos fundamentales la vitalización de las culturas andinas y la reconstitución de sus sistemas de organización y manejo de recursos. Los estudios que dan soporte a esta importante corriente de pensamiento provienen principalmente de la historia y la antropología. No obstante, se requiere ampliar el campo de investigación con la participación de otras disciplinas tanto de las ciencias sociales como de las ciencias naturales y las ingenierías. Sería muy valioso contar con estudios de caso, a profundidad, trabajados conjuntamente, en forma integrada, por investigadores de diversos campos disciplinares, y por ciento con participación de la propia población. Habría que precisar cuales podrían ser los casos con mayor potencialidad para revelar los aportes de estos “recursos no convencionales” como los denomina Calla, en la perspectiva de las políticas integradas y el desarrollo sostenible.

A la actualidad, en el diseño y formulación de las políticas referidas a los recursos naturales la tendencia ha sido a la circunscripción de zonas protegidas o de reserva, prohibiéndose su explotación; al requerimiento de estudios de impacto ambiental (y su aprobación oficial) para la explotación industrial de las empresas privadas; y al establecimiento de órdenes de prioridad cuando recursos de diversa índole coinciden en el mismo sitio (e.g. explotación agrícola de la superficie versus explotación minera del subsuelo). Sobre la aplicación de estas políticas no se cuenta con estudios que den cuenta de sus implicaciones (efectos) en el desarrollo sostenible ni sobre como participan en su implementación y monitoreo los diversos actores sociales, políticos y los agentes económicos a nivel de los ámbitos locales. Este es un campo en cual sería importante

impulsar investigaciones con un enfoque integrado de políticas, teniendo como norte el desarrollo rural sostenible, relacionando en nivel macro (políticas nacionales) con el nivel meso (políticas regionales) y con el nivel micro (políticas municipales y comunales).

En la perspectiva del desarrollo sostenible los intereses individuales y los intereses colectivos no necesariamente coinciden, muy probablemente los que prevalece es más bien un conflicto entre ambos. Siendo esto así, la investigación para las políticas integradas debiera incorporar dentro de su campo de interés a la cultura política con respecto a esta tensión, los mecanismos prevalecientes de resolución de conflictos. La gobernabilidad es un tema altamente relevante aquí como supuesto fundamental para políticas integradas orientadas al desarrollo sostenible efectivas. La investigación en este campo debiera aportar insumos para mejorar las condiciones y los mecanismos de aplicación de las políticas, el desarrollo de la sociedad civil, y la articulación entre estado y sociedad civil, y la participación ciudadana.

En tanto la investigación en torno a las políticas integradas tiene como propósito ofrecer resultados que constituyan insumos claves es muy importante poner la atención en los procesos y mecanismos que articulen la investigación con la política. Este nexo podría ser también materia de investigación en el sentido de contar con elementos que ayuden a facilitarlo y fortalecerlo.