

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1002/Rev.1
26 de septiembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PROCEDIMIENTOS DE GESTION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE */
(aplicados a municipios, microrregiones y cuencas)

*/ Este documento, que ha sido preparado por la División de Recursos Naturales y Energía, no ha sido sometido a revisión editorial.

91-9-1507

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. DE LOS CONCEPTOS A LA PRACTICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	3
II. EL PROCESO DE MATERIALIZACION DE ACCIONES.	11
III. EL PROCESO DE TRANSACCIONES ENTRE ACTORES	15
IV. EL PROCESO DE INTEGRACION DE AREAS TEMATICAS.	38
V. EL PROCESO DE INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL	42
VI. LA COMPLEJA ARTICULACION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE	52
Notas	53
Anexo: LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA SIERRA DEL PERU, ¿SON ESTRATEGIAS?	55

RESUMEN

El presente trabajo suministra un marco conceptual para ordenar los múltiples aportes que se realizan actualmente para la temática ambiental, en particular con relación al alcance del desarrollo sustentable.

Entrega procedimientos para guiar procesos de gestión, aplicables en espacios físicos claramente delimitados, que se sustentan en la participación de los actores involucrados en dichos procesos.

Sugiere caminos alternativos para solucionar los conflictos entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental. Parte del principio que el desarrollo sustentable es función del alcance equilibrado de estos tres objetivos en un espacio determinado.

En función de lo anterior proporciona cuatro secuencias de trabajo: una tendiente a la materialización de acciones, otra para la realización de transacciones entre actores, una tercera para la incorporación de la dimensión ambiental y una restante para la integración de disciplinas o áreas temáticas. La secuencia central de los cuatro procesos es la de materialización de acciones.

La secuencia central se sustenta en diez pasos: identificación de actores encargados de la gestión de un ámbito así como los criterios, problemas y objetivos de dichos actores, diagnóstico del ámbito, identificación de restricciones para alcanzar los objetivos en el ámbito, generación de soluciones para superar las restricciones, diseño de estrategias y programas, y, finalmente, ejecución de las acciones programadas.

El trabajo es un resumen del documento "Procedimientos de Gestión para el Desarrollo sustentable (Aplicados a Microrregiones y Cuencas)" elaborado por Axel Dourojeanni R. Dicho trabajo se encuentra registrado como el Doc.89/05/Rev.1, Serie Ensayos, y consta de 452 páginas. Fue publicado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en Santiago de Chile en octubre de 1990.

PROCEDIMIENTOS DE GESTION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE */

I. DE LOS CONCEPTOS A LA PRACTICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

El principal desafío que enfrentan los gobiernos; desde los niveles municipales o microrregionales hasta los niveles nacionales; es el de saber como diseñar y utilizar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar tres grandes objetivos que en teoría llevarían al denominado desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental.

Los obstáculos que se presentan para diseñar este sistema se presentan en por lo menos tres aspectos: a) conceptuales; b) teóricos y c) prácticos.

a) Con relación a los aspectos conceptuales los mayores obstáculos se encuentran en falta de consenso y por lo tanto múltiples interpretaciones que existen sobre los conceptos de "desarrollo sustentable", "equidad" y "sustentabilidad ambiental". Ello implica la necesidad de que en cada país, o región dentro del mismo, se precise que significa, para los actores participantes en el proceso de gestión, cada término.

El propio término de sustentabilidad o sostenibilidad es ambiguo. Este vocablo se aplica asociado a la producción, la ecología, la economía, al ambiente, a la sociedad o al desarrollo. Tiene esencialmente una connotación de renovación continua en el tiempo o capacidad de reutilización, por generaciones futuras, de los recursos. El logro de la sustentabilidad estaría asociado a la búsqueda de satisfacción de las necesidades del hombre en el presente, sin comprometer sus necesidades futuras.

b) Con relación a los aspectos teóricos los mayores obstáculos están en la falta de indicadores para medir el desarrollo sustentable. En principio ninguno de los tres objetivos que conforman el desarrollo sustentable; económicos, ambientales y sociales; se mide actualmente con parámetros compatibles entre sí. Los indicadores empleados para cuantificar cada objetivo no tienen un denominador común ni fórmulas de conversión universales. El crecimiento económico se mide con indicadores económicos, la equidad se analiza con parámetros sociales y la sustentabilidad ambiental se establece en términos físicos y biológicos. En consecuencia cada uno de los tres objetivos se encuentra ubicado en diferentes planos de evaluación.

El desarrollo sustentable por su lado es, teóricamente, función de los tres objetivos mencionados y por lo tanto imposible de cuantificar mientras no se disponga de parámetros compatibles.

*/ El presente trabajo sintetiza el método contenido en el documento "Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas)" de Axel Dourojeanni. Doc 89/05/Rev.1, Serie Ensayos. 452 páginas. ILPES. Santiago de Chile. Octubre de 1990.

Se pueden ilustrar estas afirmaciones utilizando un triángulo (Figura 1) como lo hace Peter Nijkamp,^{1/} en el cual cada uno de los lados del triángulo representa un objetivo, las flechas ubicadas en los lados del triángulo representan los sentidos que tiene el alcance de cada uno de los objetivos y el área central del triángulo representa la zona factible de conciliación entre los mismos. Dicha zona factible equivale a la zona de equilibrio para el desarrollo sustentable. Al triángulo originalmente presentado por Nijkamp se le ha agregado en la base una simbolización del ámbito o espacio dentro del cual se pretende alcanzar dicho desarrollo sustentable.

Si se pudiera expresar en una ecuación lo graficado en el triángulo se tendría que:

$$\text{DESARROLLO SUSTENTABLE} = F (\text{CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL})$$

La representación en el triángulo de Nijkamp hace abstracción de las incompatibilidades que hoy existen para expresar los tres objetivos bajo un común denominador de medición y evaluación. Los presenta en un solo plano, siendo que, tal como se mencionó anteriormente, ello aún no es factible. No hay aún equivalencias, ni sistemas de corrección, que permitan integrar los diferentes indicadores en un mismo plano. En teoría el único plano que a la larga podría servir de plano articulador es el plano económico. Ello solo se logrará cuando, haciendo uso de esta disciplina, se pueda valorizar una serie de elementos de la naturaleza que aun no son considerados.

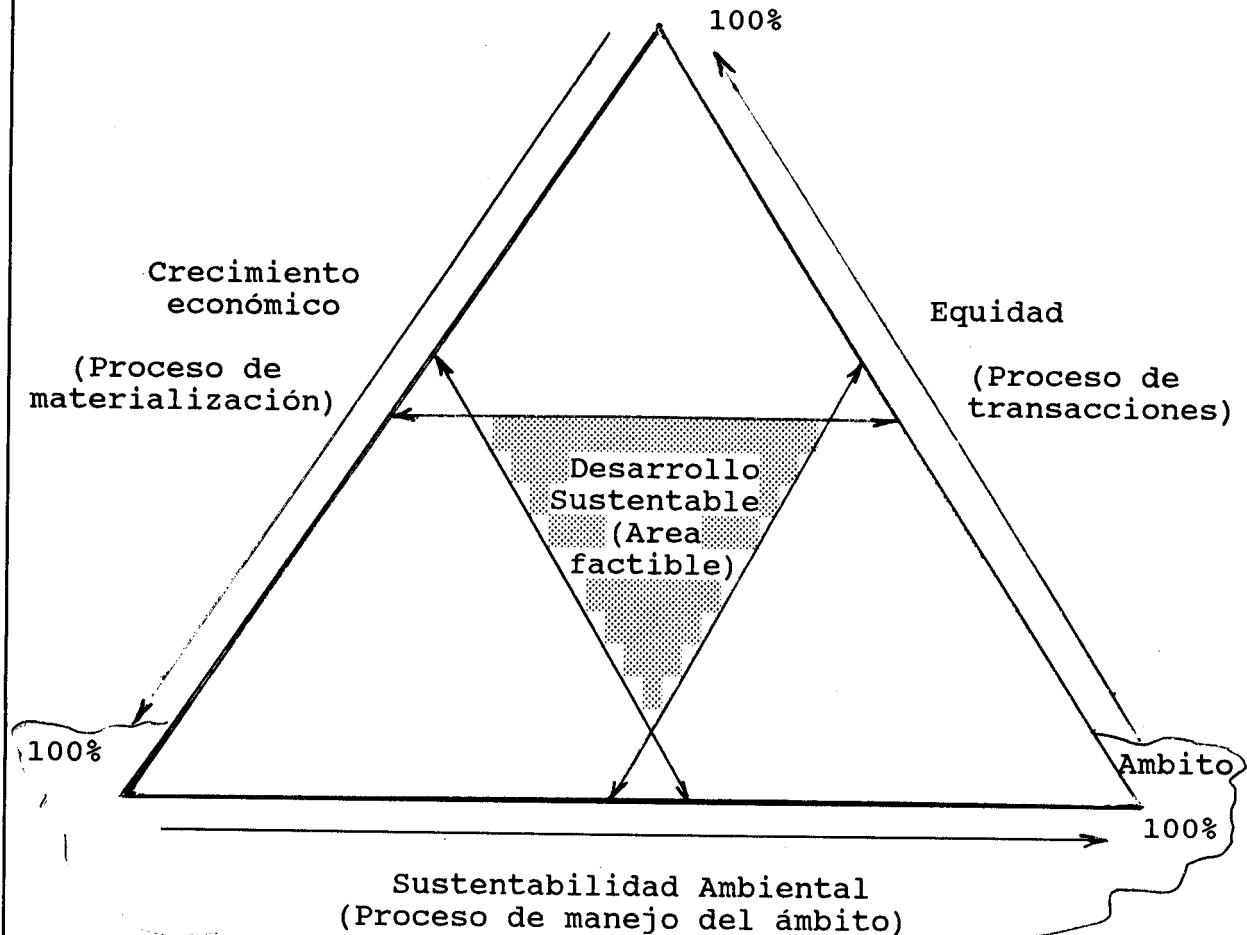
Hasta la fecha las ciencias económicas no han tomado en cuenta gran parte de los valores de la naturaleza. Un artículo aparecido en el Washington Post ^{2/} denominado "No accounting for Nature" ilustra esta situación con el caso de una zona de pantanos en la costa de Louisiana. En el ejemplo indican que un acre de estos pantanos tiene un valor comercial de US\$ 500. Una investigación efectuada en base a la voluntad de pago de potenciales usuarios reveló sin embargo que, dependiendo de como se calculen los valores a futuro, un acre de pantano rinde entre US\$ 317 y US\$ 846 de pesca comercial, entre US\$ 151 y US\$ 401 en ingresos por captura de animales silvestres, entre US\$ 46 y US\$ 181 por recreación, y entre US\$ 1,915 y US\$ 7,549 como mitigador y protector del efecto de tormentas. Inclusive agregan que si se valoriza la capacidad del pantano para captar energía solar el valor total de un acre fluctuaría entre US\$ 2,500 y US\$ 17,000, bastante mas por cierto que su valor comercial de US\$ 500.

El caso más impactante de la falta de consideraciones ambientales en la economía lo constituye la no disponibilidad de cuentas del patrimonio natural en los países. Dichas cuentas no se incorporan en las cuentas nacionales creándose graves distorsiones en la medición de indicadores como el producto bruto interno. El mismo artículo señala las diferencias que existirían en las valores del producto bruto nacional si se le restara el valor del patrimonio natural perdido o utilizado. Si esto se hiciera los indicadores económicos que señalan un crecimiento en el producto bruto interno señalarían pérdidas o estancamiento.

En resumen, si bien queda claro que las ciencias económicas no son capaces aún de valorizar todos los aspectos sociales y ambientales involucrados en el proceso de selección del óptimo desarrollo sustentable siguen siendo una opción

Figura 1

REPRESENTACION GRAFICA DE LOS OBJETIVOS CONFLICTIVOS ENTRE
CRECIMIENTO ECONOMICO, EQUITAD Y SUSTENTABILIDAD



Fuente: Peter Nijkamp, Regional Sustainable Development and Natural Resource Use, World Bank Annual Conference on Development Economics, 26 y 27 de abril de 1990, Washington D.C.

para hacerlo. Mientras tanto se debe seguir tomando decisiones para orientar el desarrollo ayudándose de otras técnicas.

Reconociendo la imposibilidad de articular los tres objetivos en un solo plano mientras no se disponga de los indicadores adecuados, se considera más representativo dibujar los lados de los triángulos en planos distintos (Figura 2). De esta forma se simboliza en cada plano el área económica, la social y la ambiental.

Además es necesario recordar que los intercambios entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental no ocurren sólo dentro del ámbito donde se forma el triángulo sino que también ocurren entre ámbitos, por ejemplo entre países o regiones dentro de un mismo país. Estos intercambios entre ámbitos por ejemplo de tecnología (crecimiento económico) por recursos naturales (sustentabilidad ambiental), permiten compensar las deficiencias internas de algunos de los ámbitos para alcanzar en forma equilibrada los objetivos deseados.

Los intercambios entre ámbitos debe recordarse que pueden introducir grandes distorsiones en el logro del equilibrio entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental. Ello ocurre cuando las transacciones son injustas entre ámbitos y alguno de ellos debe ceder una enorme cantidad de recursos naturales a cambio de alguna tecnología moderna.

Las situaciones expuestas en las figuras 1, 2 y 3 explican con razonable claridad cuáles son los factores y situaciones que entran en juego para articular el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental con el fin de encontrar el equilibrio para el desarrollo sustentable. Sin embargo en ningún caso resuelven en forma práctica como lograr tal articulación en una determinada región o territorio.

c) Para resolver la instancia práctica de articulación es necesario diseñar un proceso de gestión que permita que el hombre --actor central-- pueda tomar decisiones, a pesar de la falta de claridad conceptual y bases teóricas aún existentes, con el fin de:

i) Lograr el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental en los ámbitos de gestión como forma de alcanzar el desarrollo sustentable.

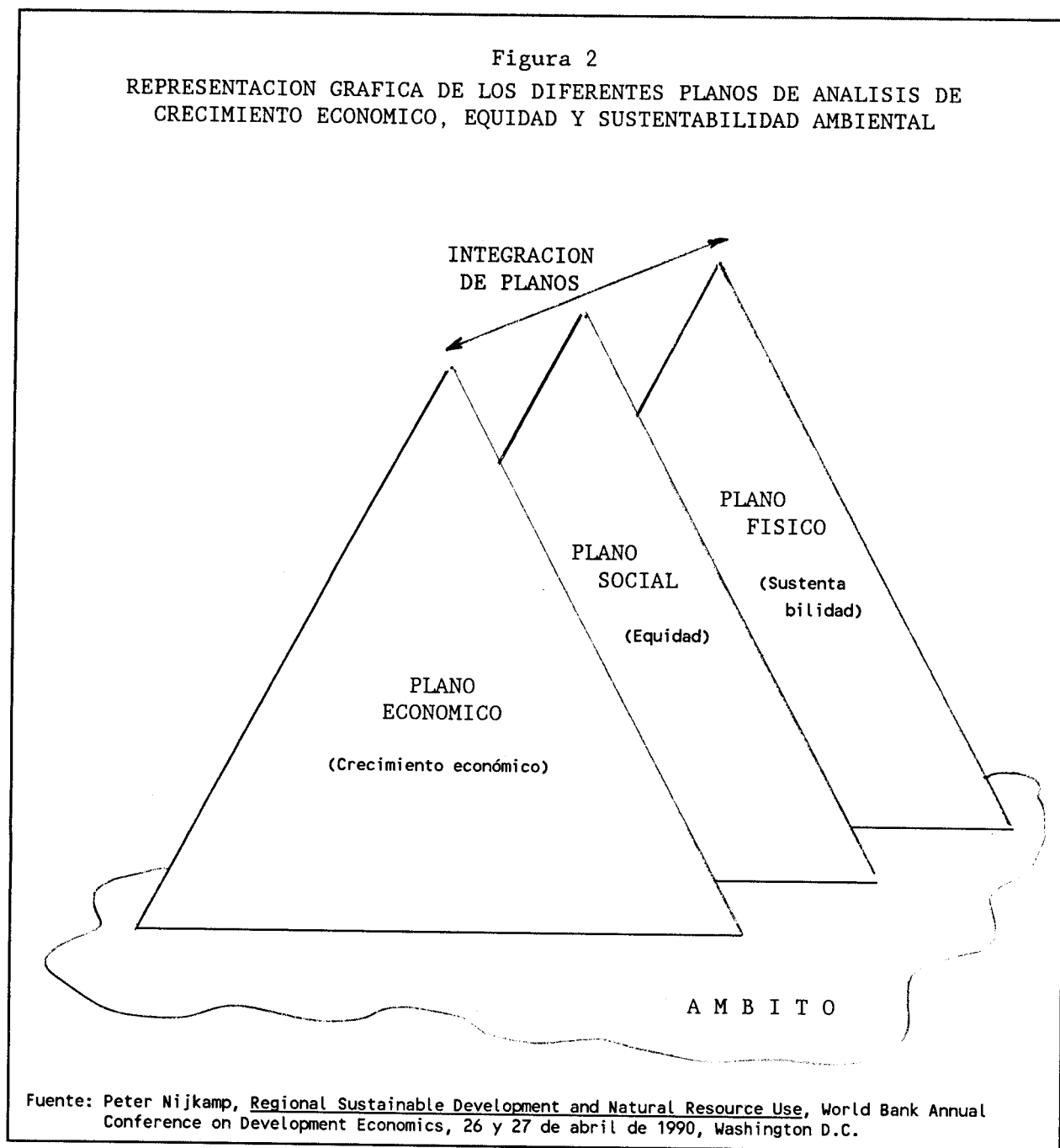
ii) Determinar qué puntos de intercambio deben existir entre estos tres objetivos ("trade-off") en una determinada región y entre regiones.

iii) Facilitar el conocimiento, por parte de los actores involucrados, del tipo de intercambios viables y de los valores de dichos intercambios.

iv) Determinar en qué momento se alcanza el equilibrio de desarrollo sustentable que satisface a los actores de la región en desarrollo.

El primer punto señala que el desarrollo sustentable es función de los tres objetivos y no se logra privilegiando solo uno en desmedro de los otros. Recuerda que la gestión realizada por los actores debe favorecer simultáneamente el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental, por ejemplo,

Figura 2
 REPRESENTACION GRAFICA DE LOS DIFERENTES PLANOS DE ANALISIS DE
 CRECIMIENTO ECONOMICO, EQUITAD Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL



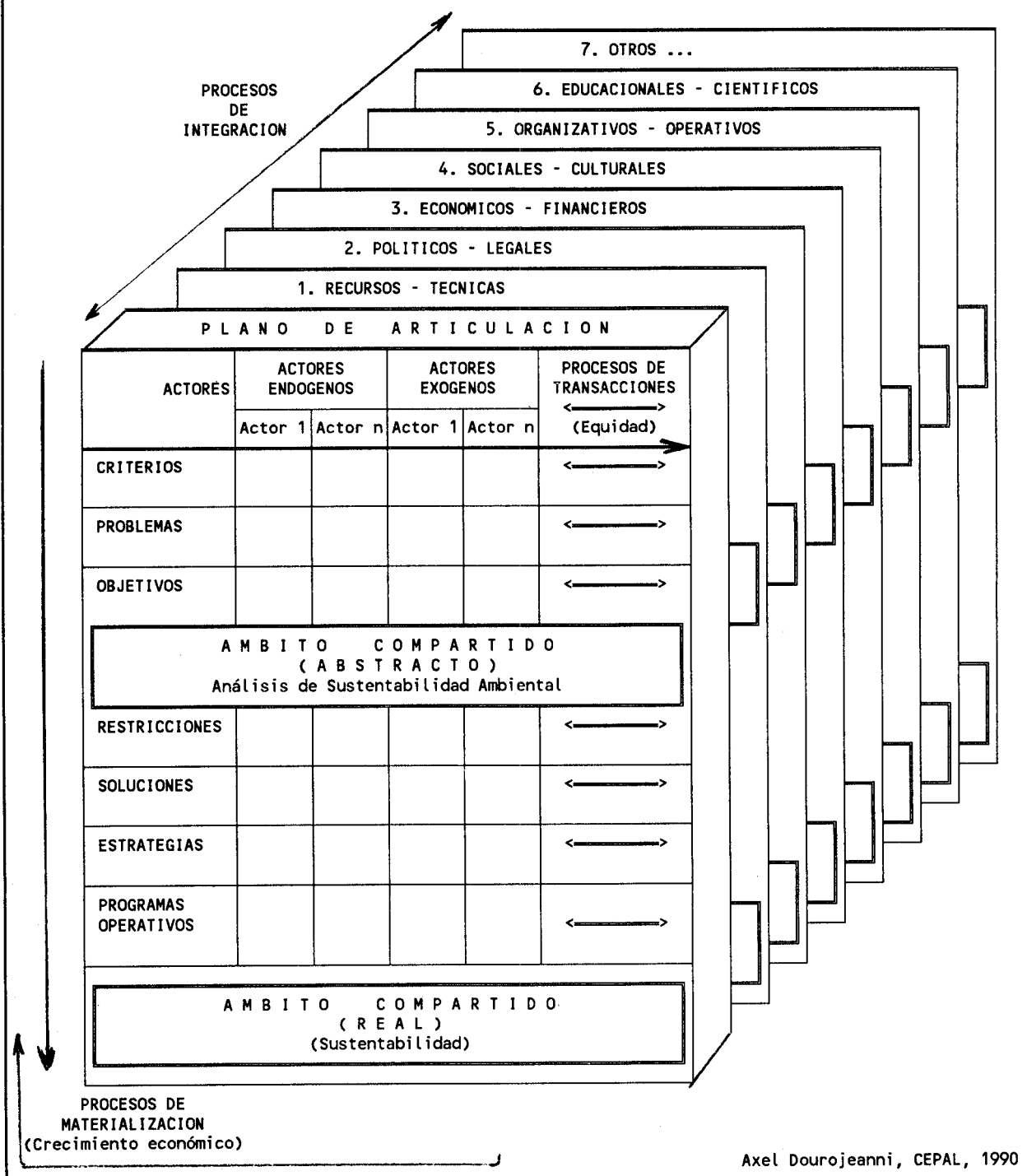
Fuente: Peter Nijkamp, Regional Sustainable Development and Natural Resource Use, World Bank Annual Conference on Development Economics, 26 y 27 de abril de 1990, Washington D.C.

vía la transformación productiva, la prestación de servicios sociales, y la conservación de recursos naturales.

El segundo punto recuerda que estos tres objetivos, sobre todo en el corto plazo, son conflictivos entre sí y se afectan mutuamente. Por lo tanto para alcanzar un óptimo global cada uno de ellos debe sacrificar su óptimo parcial. Por ejemplo, si se califica el alcance de cada objetivo en una escala de 0 a 100, el "óptimo" de alcance de los tres objetivos en forma simultánea (para lograr el ansiado desarrollo sustentable) sería por ejemplo: un "valor" de 60 para

Figura 3

MARCO CONCEPTUAL-OPERATIVO DE APORTES AL DESARROLLO SUSTENTABLE CON EQUIDAD
(El "Cubo Mágico")



crecimiento económico, uno de 45 de equidad y uno de 70 para la sustentabilidad ambiental.

Señala además que el intercambio entre regiones con diferentes puntos de equilibrio para el alcance de los tres objetivos, debe ser justo de tal forma, por ejemplo, de no tener que intercambiar una hectárea de bosques nativos convertidas en millones de "chips" de madera, por parte de una región rica en recursos naturales, por un solo "chip" de computadora, por parte de una región con alto crecimiento económico, industrial o tecnológico.

Los puntos tercero y cuarto sólo enfatizan que la fijación de los porcentajes anteriores, y por lo tanto, la determinación del área de equilibrio del desarrollo sustentable, es esencialmente función de acuerdos entre actores y por lo tanto no se encuentra en forma automática sino en base a transacciones. Estas transacciones serán mejores en la medida que se tenga conocimiento del valor de los elementos, recursos y productos de un área, de las ventajas comparativas entre regiones y del valor de los elementos y recursos naturales que son afectados. Este equilibrio es además transitorio ya que los modelos ideales de desarrollo sustentable variarán continuamente en función de los avances tecnológicos, el descubrimiento de nuevos recursos y las cambiantes aspiraciones de los actores, por citar sólo algunas de las variables involucradas.

Como se deduce de lo expuesto, los procesos de gestión para el desarrollo sustentable son esencialmente una mezcla entre el arte y las ciencias puesto que aún no existen indicadores capaces de "medir" lo social, lo ambiental y lo económico bajo un sistema de valores intercambiables ni dichos valores son iguales para los variados actores involucrados en el proceso.

Para pasar de la simple señalización de los conflictos --como lo hace el triángulo de Nijkamp-- a una secuencia para resolver los conflictos, se ha procedido a cambiar el triángulo por un cubo (Figura 3) con el cual se confiere al análisis tres dimensiones y múltiples planos.

En el cubo el alcance de los objetivos de crecimiento económico se define como un proceso de materialización de acciones (e.g. un proceso de transformación productiva). La materialización de acciones se constituye en el eje conductor de los demás procesos.

Cuadro 1		
Analogía entre los objetivos y los procedimientos de gestión graficados en el triángulo y en el cubo		
TRIANGULO (Objetivos)		CUBO (Procedimientos)
Crecimiento económico		Materialización de acciones
Equidad	Social	Transacciones entre actores
	Ambiental	
	Económica	

Sustentabilidad ambiental	Incorporación de la dimensión ambiental
Planos de análisis	Integración de temas

El alcance de la equidad se sustenta en un proceso de transacciones entre actores (e.g. procesos democráticos, pluralistas y participativos). Dicho proceso se alimenta de la información que se obtiene en cada paso del proceso de materialización de acciones e incorpora además los variados planos de análisis.

El alcance de la sustentabilidad ambiental se considera como un proceso continuo de incorporación de la dimensión ambiental en las decisiones. Se efectúa en todos los pasos pero con especial énfasis a partir del quinto paso; evaluación y diagnóstico del ámbito. La incorporación de la dimensión ambiental introduce el factor tiempo en la toma de decisiones.

Finalmente se considera que los variados planos de decisión deben articularse en uno solo, sustentándose en parámetros económicos cuando sea posible. Este proceso se denomina de integración de disciplinas o áreas temáticas.

Lo que se ha hecho al analizar el cubo en lugar del triángulo es convertir las declaraciones de objetivos --ubicados en tres planos distintos: crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental-- en procesos de gestión para alcanzarlos. Estos procesos son: el de materialización de acciones, el de transacciones y el de incorporación de consideraciones ambientales. Además se plantea la necesidad de tener un proceso de integración de disciplinas o áreas temáticas.

Para "resolver el cubo" (el "cubo mágico" como lo han denominado algunas personas) se debe conducir los cuatro procesos en forma simultánea. La secuencia de partida la dan los actores en función de sus aspiraciones de crecimiento económico que conduce a la materialización de acciones.

El proceso de materialización de acciones se ilustra por la secuencia vertical en la Figura 3. Dicha secuencia parte por la identificación de actores, continúa con la determinación de los criterios, problemas y objetivos de cada actor, el diagnóstico del ámbito y concluye en la identificación de restricciones, la generación de opciones de solución, el diseño de estrategias y la implementación y ejecución de programas operativos. El proceso de materialización es el eje central y conductor del proceso de gestión para la articulación de los tres objetivos.

En la etapa del diagnóstico del ámbito, así como en la ejecución de los programas operativos, se debe incorporar el análisis de la sustentabilidad ambiental. Es importante observar que el ámbito se representa en la Figura 3 cortando las variadas disciplinas o áreas temáticas que deben integrarse para tomar las decisiones de desarrollo sustentable. Este ámbito se denomina abstracto por cuanto es solo una representación (mapas, datos) del ámbito real. El ámbito real se esquematiza al final de la secuencia.

El proceso de transacciones entre actores se esquematiza en la figura 3 por líneas horizontales. Dicho proceso, en teoría y cumpliendo un mínimo de requisitos, permitiría alcanzar la equidad. En cada paso de la secuencia existen transacciones. Las más concretas se realizan a nivel de restricciones y soluciones. Para que las transacciones lleven a la equidad deben darse en un marco de concertación democrática y con claro conocimiento de los efectos que tiene cada decisión en los diferentes objetivos por alcanzar por parte de los actores participantes. Dicho en otras palabras los actores deben ser informados y deben informarse de los impactos de sus decisiones para que las transacciones sean adecuadas. La falta de conocimiento o ignorancia impide el juego democrático.

El proceso de integración de disciplinas o áreas temáticas se esquematiza con una línea en diagonal. La integración técnica --que supone el trabajo de equipos interdisciplinarios-- se realiza, usualmente, durante los diagnósticos del ámbito. El análisis de sistemas y la elaboración de modelos varios es clave para la integración de disciplinas o áreas temáticas.

El proceso de integración de disciplinas o áreas temáticas se debe efectuar para poder tomar decisiones en un solo plano. Equivale a dar un común denominador a variables ambientales, sociales y económicas. En términos ambientales o físicos, la integración se logra mediante la ejecución de trabajos interdisciplinarios. En términos económicos, la integración se logra valorizando los recursos ambientales y los aspectos sociales. Los trabajos interdisciplinarios facilitan la valorización económica. En la medida que se cuente con valores económicos que integren los elementos de la naturaleza, se podrá estar en mejores condiciones para tomar decisiones para alcanzar el desarrollo sustentable (e.g. valorizando el patrimonio natural e incorporándolo a las cuentas nacionales).

II. EL PROCESO DE MATERIALIZACION DE ACCIONES

El proceso de materialización de acciones, tal como se indicó, es el eje articulador de los otros dos procesos. Este proceso está conformado por 10 pasos que van desde la identificación de los actores hasta la ejecución de los programas operativos. La secuencia se presenta en el Cuadro 2.

Los pasos del proceso de materialización son los siguientes:

a) Determinar quienes son los actores involucrados en el proceso de gestión. Este es el primer paso y uno de los mas importantes. Como actores se entiende a todas las personas que intervienen activa o pasivamente en los procesos de gestión para su propio desarrollo o que asisten al proceso. Abarca los habitantes, los usuarios (habitantes o no del ámbito), los representantes de organismos públicos o privados, los asesores o interventores en el ámbito, los representantes de grupos de poder, los empresarios, y, en general, todas las personas que ven afectada su calidad de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos del ámbito en estudio, así como los que tienen como función apoyar el desarrollo del hombre en dichos ámbitos.

Cuadro 2
PROCESOS DE MATERIALIZACION DE ACCIONES
 (Cartilla metodológica)

P A S O S	D E S C R I P C I O N D E C A D A P A S O
1. ACTORES	Identificación de los actores participantes, activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo. Tipología.
2. CRITERIOS	Recopilación de los criterios, explícitos o implícitos, que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso. Monitoreo.
3. PROBLEMAS	Recopilación de los problemas que manifiestan cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones. Priorización.
4. OBJETIVOS	Determinación directa, o por inferencia de los problemas, de las metas y objetivos de cada uno de los actores. Priorización
5. AMBITO COMPARTIDO (ABSTRACTO)	Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretende alcanzar los objetivos (Pasado, Presente y Futuro). Análisis de la sustentabilidad ambiental.
6. RESTRICCIONES	Identificación de las restricciones técnicas, así como políticas, legales, económicas, financieras, organizacionales, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden lograr los objetivos. Priorización.
7. SOLUCIONES	Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y priorización de soluciones. Selección.
8. ESTRATEGIAS	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuos (servicios, sistemas de producción y otros).
9. PROGRAMAS OPERATIVOS	Programación de las acciones (programas, proyectos, actividades, prácticas y tareas) según las soluciones y las estrategias seleccionadas para ejecutarlas, ejecución de las acciones de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
10. AMBITO COMPARTIDO (REAL)	Materialización de las acciones programadas en el ámbito. Monitoreo de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Control ambiental.
A — Reinicio del ciclo de pasos en niveles progresivamente más detallados y precisos.	
Fuente: Axel Dourojeanni R., CEPAL, Junio 1990	

b) Determinar los criterios que gobiernan el accionar de los actores. Esta determinación es fundamental para conocer cuáles son las posiciones que tienen los actores en el proceso de gestión. Implica recoger hipótesis, teorías, supuestos, creencias, opiniones, ideas, postulados, conceptos, premisas, conclusiones, enfoques, interpretaciones, principios o paradigmas de las personas participantes. Estos criterios pueden ser sobre desarrollo, la marginalidad, el hombre, la sociedad, la conservación y el manejo de los recursos, los habitantes locales, los proyectos y otros. Es un ejercicio fundamental para facilitar el entendimiento entre los actores y realizar transacciones, concertaciones o acuerdos entre los interesados.

c) Detectar los problemas vinculados a la calidad de vida y a la conservación de los recursos en el ámbito en estudio, tal como lo expresan y sienten cada uno de los actores o grupos de actores participantes de los procesos de gestión. Analizar las causas y efectos de cada problema. Clasificarlos y categorizarlos desde diferentes perspectivas. Determinar los problemas actuales. Analizar los procesos históricos que llevaron a la situación actual y proyectarlos a futuro. La detección de problemas constituye la clave para definir los objetivos de desarrollo.

d) Transformar los problemas o demandas detectados en objetivos. Este es un paso fundamental para convertir lo que es un conjunto de problemas expresados por los habitantes, usuarios y técnicos en diferentes formas y con rangos variados de precisión, en objetivos jerarquizados lo más concretos posibles. Estos objetivos deben ser descritos en forma precisa y en lo posible con un apoyo cuantitativo. Es necesario identificar a los beneficiarios de tales objetivos, el lugar o ámbito donde se deben alcanzar y en qué plazo se deben lograr las metas (corto, mediano o largo plazo), qué prioridad relativa tienen con relación a los otros objetivos enunciados y precisar los criterios que se utilizarán para priorizarlos. Los objetivos no son sólo la traducción de un problema en un enunciado sino que, en forma agregada, representan la definición del escenario deseable a futuro por el conjunto de habitantes y usuarios. Los objetivos son una expresión de diferentes personas involucradas en el desarrollo, por lo que deben ser balanceados y compatibilizados de tal modo que la expresión final de los objetivos represente la opinión del conjunto de actores involucrados en el desarrollo y no sólo la posición de algunos.

e) Delimitar y clasificar los ámbitos o territorios dentro de los cuales se pretende alcanzar los objetivos. En este caso los ámbitos son los espacios físicos y funcionales que enmarcan el proceso de gestión. Dentro de estos ámbitos hay espacios menores que también necesitan ser precisados. Los más importantes son: el ámbito físico o natural, tal como una cuenca, subcuenca, río, ladera o piso ecológico; el ámbito social, tal como el espacio ocupado por grupos o comunidades campesinas; el ámbito económico, que puede estar definido por el área donde se efectúan transacciones mercantiles; el ámbito político-administrativo que se define por el límite comunal, distrital o regional; el ámbito institucional o funcional, que puede estar definido por el área de acción de una empresa, comunidad, cooperativa, corporación o un instituto nacional; el ámbito productivo, definido por fincas, parcelas, fundos u otros. Estos ámbitos pueden ser agrupados en regiones o microrregiones o tratados como unidades operativas de gestión, unidades físicas de manejo o cualquier otro tipo de unidad básica de desarrollo.

f) Detectar las restricciones que deben superarse para alcanzar los objetivos dentro de los ámbitos previamente delimitados. Las restricciones son los obstáculos que hay que resolver para superar los problemas identificados (expresados en objetivos) y no los problemas en sí. Si el problema, por ejemplo, es la baja de producción debido a erosión de suelos en una ladera cultivada a máxima pendiente, el objetivo será controlar la erosión y las restricciones para alcanzar este objetivo pueden ser, por ejemplo: el desconocimiento técnico de los usuarios para evitar la erosión, la falta de legislación apropiada para prohibir el uso de esas tierras en esa forma, la falta de extensionistas del gobierno para

asistirlos, la carencia de ofertas alternativas de subsistencia de los agricultores en otras zonas, o la carencia de recursos económicos.

Las restricciones se pueden ordenar en: i) técnicas y físicas; ii) políticas y legales; iii) económicas y financieras; iv) institucionales y administrativas; v) sociales y culturales; y vi) educacionales y científicas. Las restricciones deben identificarse en función de un método de trabajo sistemático, para abordarlas en orden de importancia y en orden de ejecución. Esto permite que el resultado del estudio plantee un programa concreto de acción con identificación de metas ordenadas, asignación de recursos, indicación de responsables y tiempos requeridos para hacerlo.

g) Proponer soluciones para superar las restricciones previamente detectadas, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos dentro de los ámbitos delimitados. Las soluciones se seleccionan entre un conjunto de opciones posibles, o se diseñan específicamente, de acuerdo a las restricciones, los ámbitos, los objetivos y a las estrategias globales de acción. Cada propuesta de solución debe ser realista y se requiere, por lo tanto, precisar un mínimo de aspectos: i) qué restricción o conjunto de restricciones va a levantar la solución propuesta y en qué orden; ii) qué recursos y materiales se requieren para su aplicación; iii) donde será aplicada la solución; iv) en qué momento se deberá aplicar y durante qué período (continuo o discontinuo); v) quién y de qué niveles serán los responsables de su aplicación; vi) quiénes son afectados con la propuesta de solución y cuáles son sus efectos no deseados; vii) cómo se relaciona la propuesta de solución con otras posibles de aplicar; viii) qué otras alternativas de solución existen que puedan producir resultados similares; ix) qué instituciones o personas estarán involucradas en la aplicación de la solución; y x) qué recursos va a insumir cada solución.

Las soluciones, además, pueden clasificarse, según su finalidad, en soluciones de carácter técnico o directas, que conducen a resultados productivos tangibles, tales como estudiar el potencial de recursos, formular proyectos, construir obras, operar los sistemas construidos o manejar los recursos; y en soluciones de carácter operativo o indirectas, que permiten que las soluciones técnicas puedan realizarse tales como planificar, legislar, otorgar créditos, capacitar, investigar, administrar y promover.

Esta distinción es fundamental hacerla en las propuestas, ya que promulgar una ley, formular un plan o crear una institución son soluciones indirectas que sólo serán eficaces en la medida que permitan la ejecución de las acciones directas. La efectividad de una legislación, por ejemplo, sólo se puede medir o evaluar en función del beneficio que su aplicación ejerce sobre la factibilidad de ejecutar acciones directas y no por el simple hecho de haber sido promulgada.

h) El siguiente paso, una vez planteadas, priorizadas y jerarquizadas las soluciones, es determinar cuáles van a ser las estrategias que se van a seguir para su ejecución. En este paso debe medirse cuidadosamente el beneficio y su efecto en la equidad de cada acción posible con el fin de: i) poner en práctica soluciones políticas, sociales, económicas y técnicas viables; ii) superar las restricciones más urgentes, y de menor complejidad y costos, sin descuidar el enfrentar las restricciones más importantes y de largo plazo; iii) balancear aportes de las diversas instituciones con responsabilidades e intereses en el

ámbito; iv) establecer la relación costo-efectividad que tiene el superar cada restricción con los recursos y tiempo disponibles; v) balancear los efectos deseados y no deseados de las acciones en términos políticos, sociales, ambientales, económicos y otros; vi) priorizar las acciones de superación de restricciones en el territorio con relación a los beneficiarios potenciales; vii) generar programas, proyectos, actividades, prácticas y tareas agrupándolos bajo soluciones comunes para facilitar la conducción de su ejecución; y viii) organizar el sistema institucional que llevará a cabo las soluciones.

Las estrategias definen la forma cómo deben ser implementadas las soluciones continuas (como servicios) y las discontinuas (como proyectos) así como el sistema de organización pública y privada encargadas de llevarlas a la práctica. Algunos de estos programas o proyectos pueden ser de carácter horizontal si están orientados a proporcionar soluciones que son comunes a varios ámbitos (como subcuencas, municipios o comunidades) o de carácter vertical si el programa o proyecto proporciona soluciones que son específicas a un solo ámbito.

Lo importante es que los programas o proyectos que se propongan para cada ámbito sean articulados entre sí para evitar duplicación de esfuerzos, obtener economías de escala y responder ordenadamente a las demandas de los beneficiarios. Los programas o proyectos formulados independientemente sin establecer relaciones entre ellos pueden perder su efecto de potencialización y, literalmente, parcelar el desarrollo.

i) El penúltimo paso, previo a la ejecución de las propuestas de solución, consiste en el diseño de programas, proyectos, actividades, prácticas y tareas que permitan ejecutar las estrategias seleccionadas y evaluarlas. Este paso del proceso implica diseñar y evaluar económica, social y ambientalmente las acciones para poner en práctica las estrategias. Implica programar tanto las acciones técnicas (obras, sistemas de producción, etc.) como las administrativas (provisión de fondos, organización institucional, capacitación, etc.) para garantizar la ejecución de las estrategias.

j) El décimo y último paso consiste en la ejecución de las acciones en el ámbito y su posterior monitoreo.

III. EL PROCESO DE TRANSACCIONES ENTRE ACTORES

El proceso de transacciones entre actores --para lograr la equidad-- ocurre en cada uno de los pasos de la secuencia de materialización de acciones. La secuencia se aplica normalmente en ciclos iterativos que se han denominado "ciclos de transacciones" o "ciclos de concertación". Estas iteraciones permiten pasar desde un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general, hasta un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre los actores.

En la primera iteración, **percepción**, se recoge todo lo que los actores saben o conocen por experiencia, intuición u observación directa. En la segunda

iteración, consolidación, se verifican las opiniones en el terreno mediante diagnósticos a nivel de reconocimiento o semidetallados y propuestas a nivel de prefactibilidad, y en la tercera iteración, formulación, se hacen estudios y se formulan propuestas a nivel detallado y definitivo, respectivamente. En cada aproximación se debe buscar el consenso de los actores para seguir adelante. Por ello se denomina este procedimiento de gestión "el ciclo de transacciones" o "ciclo de concertación".^{3/}

Este método tiene la particularidad de tratar, en una forma muy sencilla, algunos aspectos que son claves en un proceso de gestión para el desarrollo del hombre:

- Reconoce de partida, por igual, a todos los actores que participan en los procesos de gestión para el desarrollo sustentable de un determinado ámbito.
- Recoge, antes de invertir grandes sumas en estudios, las opiniones de estos actores y las confronta entre sí. Con ello se evita perder tiempo y recursos en estudios detallados.
- Permite confrontar las ideas de variados usuarios y habitantes con las ideas de los técnicos que teóricamente deben asesorarlos. Evita que se ignoren mutuamente en las fases iniciales.
- La disposición de una "cartera de soluciones" permite que todos los actores diseñen las estrategias para llevarlas a cabo. Ello los compromete también a ejecutarlas.
- Permite también que los técnicos se aboquen a plantear estrategias de integración de soluciones sobre bases reales. Es decir no planifican para ver luego si alguien sigue sus planes, sino al revés: planifican para ejecutar ideas propuestas y aceptadas por consenso mayoritario.
- La secuencia, además, consiste por sí sola en un método de trabajo que sirve para diseñar estrategias. Obliga a la articulación y a la coherencia entre los pasos que los mismos gestores proponen realizar.

Cabe anotar que a medida que se avanza en la secuencia se va aumentando el nivel de detalle de la información y, por ende, el nivel de precisión de las transacciones. Los pasos claves son, sobre todo, los acuerdos y tratos claros que deben darse entre los actores con relación a las restricciones y soluciones. Esto se debe a que muchas veces lo que son soluciones para unos son restricciones para otros. Esto genera conflictos entre los actores si no se buscan soluciones equitativas o se pactan compensaciones.

El ciclo de transacciones se inicia con la decisión de alguno o el conjunto de los grupos --exógenos o endógenos, públicos o privados, pero con intereses o motivaciones en un mismo ámbito-- de enfrentar un proceso de transacciones con el fin de obtener beneficios mutuos y equitativos.

Esta decisión implica estar de acuerdo, al menos, en los siguientes aspectos:

- que es necesario que participen en el proceso de diseño y gestión de un ámbito espacial, los grupos o personas comprometidas y con intereses o necesidades en dicho ámbito;

- que se esté de acuerdo en la delimitación de los márgenes dentro de los cuales esta participación y transacciones entre actores es posible;
- que se tiene interés, por lo menos, en un tema colectivo; y,
- que se tiene un mínimo conocimiento preliminar de los medios disponibles o necesarios para alcanzar dicho interés colectivo.

Ahora bien, si no hay educación de los actores para poder participar es casi imposible llegar a acuerdos viables. No basta el voluntarismo para hacer algo en grupo. Se requiere respeto mutuo, rigurosidad, conocimiento, y, en general, capacidad para trabajar en equipo. La organización de los diferentes actores, junto con un proceso de capacitación, son las tareas iniciales que deben ejecutarse para facilitar el proceso de transacciones.

El o los temas de interés colectivo pueden ser sugeridos o generados, además de los propios habitantes y usuarios, por cualquier interesado o conocedor del lugar. A partir de estos aportes el equipo técnico --que tenga a su cargo asistir el proceso-- y los participantes que formarán la mesa de transacciones podrán complementarse para negociar, transar, concertar y obtener acuerdos sobre temas que trasciendan la primera motivación que los impulsó a negociar.

La primera iteración del ciclo de transacciones, que debe permitir resultados a nivel preliminar en forma rápida, persigue obtener una percepción y reconocimiento de la situación actual y potencial de la realidad del ámbito mediante:

- la visión que cada uno de los grupos o personas participantes tenga, de la situación; y,
- el aporte que el equipo técnico haga, con su visión sobre las situaciones del ámbito.

La confrontación y compatibilización de estos aportes de conocimientos, informaciones y experiencias permite obtener un diagnóstico preliminar que representa el punto de vista de los diferentes actores participantes en el proceso con la visión del equipo técnico.

El diagnóstico preliminar debe ser dirigido a la acción. Sus alcances dependerán de:

- los conocimientos disponibles sobre el ámbito por parte de usuarios y técnicos,
- los deseos de participación de los habitantes y usuarios, y,
- las habilidades de los técnicos para fomentar la participación de los actores.

El nivel de profundidad, extensión, complejidad y duración del ciclo dependerá de:

- los recursos disponibles,
- la capacidad del equipo técnico, y,
- el horizonte de planificación estimado para el análisis.

Estos aspectos tienen estrecha relación con el nivel y profundidad de los problemas que se desee solucionar y de la capacidad de gestión de los actores pertenecientes a la mesa de transacciones para llegar a acuerdos en torno a ellos. El equipo técnico puede y debe elevar el nivel y la capacidad de gestión de los actores dictando cursos a los mismos.

El ciclo de transacciones constituye un proceso que se ejecuta en cada una de las etapas del proceso de materialización de acciones, y que incluye, por lo tanto, los mismos pasos:

- i) Formación de la mesa de transacciones;
- ii) Identificación y confrontación de criterios;
- iii) Identificación y confrontación de problemas;
- iv) Inferencia y planteamiento de objetivos;
- v) Diagnóstico y evaluación del ámbito;
- vi) Identificación y priorización de restricciones;
- vii) Selección y confrontación de alternativas de solución;
- viii) Diseño de estrategias y programas;
- ix) Diseño de programas y proyectos, actividades, prácticas o tareas; y,
- x) Evaluación, financiamiento y ejecución de los programas o proyectos.

A continuación se analizarán las transacciones potenciales entre los actores en cada una de estas etapas.

Etapa I. Formación de la mesa de transacciones

La mesa de transacciones debe estar conformada por miembros que representen la voluntad, interés, disposición y decisión de los habitantes, usuarios, técnicos, y el resto de las personas con acciones en el ámbito que se desea intervenir. Es decir, debe estar formada por un grupo representativo de todas las personas o grupos con intereses, motivaciones y necesidades en el ámbito.

Estos miembros deben estar dispuestos a "sentarse en torno a una mesa" con el fin de confrontar, negociar, transar y concertar acuerdos en los siguientes aspectos:

- criterios para enfrentar el desarrollo y gestión del ámbito;
- problemas visualizados por los distintos actores;
- objetivos individuales y colectivos;
- valoración del ámbito por parte de cada actor;
- detección de restricciones, para cada actor y para el conjunto de ellos;
- generación de alternativas de solución para enfrentar las restricciones detectadas;
- diseño de estrategias para aplicar las soluciones; y,
- diseño, selección, financiamiento y ejecución de programas y proyectos.

Lo anterior refleja el carácter democrático de una mesa de transacciones llevada en estos términos, pues, en ella se podrán ver representados diferentes posiciones que interpretan a los diversos grupos de habitantes y usuarios.

Por último, debe ser equitativa en su representatividad respecto al balance, de poder y de conocimientos, en relación a la situación que se desea modificar.

La formación de la mesa de transacciones requiere que se cumplan algunas condiciones previas que conduzcan el proceso en forma exitosa y viable. El paso previo consiste en conformar un equipo técnico encargado de asistir al proceso de gestión de los proyectos. Este equipo debe, a su vez:

- Tener una formación multidisciplinaria, con un sentido catalizador y participativo en sus acciones, con capacidad de relacionarse con todos los grupos y sectores sociales. Debe ser capaz de armonizar los intereses en pugna y las acciones que se realicen a nivel de cada grupo social con el resto de los grupos participantes de la mesa de transacciones.
- Identificar a los participantes representativos de los diversos grupos con intereses o necesidades en el ámbito.
- Inducir a los usuarios o habitantes del ámbito a enfrentar organizadamente el proceso de planificación, y sentarse en torno a una mesa de transacciones a discutir sus particulares puntos de vista para alcanzar uno o más acuerdos de beneficio privado o colectivo. Para ello el equipo técnico debe explicar las ventajas de lograr acuerdos y proporcionarle una lista de opciones de tales acuerdos.
- Identificar las necesidades sentidas de todos o una parte de los habitantes y usuarios del ámbito, e identificar quiénes están dispuestos a actuar en conjunto para solucionar los problemas que los afectan. Esta etapa es una de las más importantes. Se logra, en parte, con acercamientos directos a los habitantes, sobre todo en respuesta a pedidos directos de ellos.
- Delimitar en forma precisa los ámbitos físicos, los institucionales o administrativos y los privados. Determinar las jurisdicciones y legalidades en cada ámbito y sus relaciones con instancias o ámbitos superiores con el cual se encuentran interrelacionados estos espacios.

El poder y el conocimiento que tiene cada grupo o actor para actuar en el ámbito espacial son los elementos claves, que deben conocerse para determinar cómo pueden interrelacionarse para satisfacer sus necesidades en forma equitativa, al mismo tiempo que contribuir al desarrollo del espacio compartido.

Algunos de los factores que pueden caracterizar al poder de gestión de cada actor son:

- El rol que el actor involucrado en el proceso desempeñe (decisor, transmisor, ejecutor, etc.); a veces, éstos intervienen desempeñando, simultáneamente, más de un rol.
- El respaldo que tenga por parte de grupos de poder: la población local, grupos económicos, el poder público, sindicatos, asociaciones, instituciones, etc.
- El grado de dependencia o autonomía que tenga en el desempeño de su rol.
- El número de personas que se vean afectadas en su calidad de vida con la decisión tomada por el actor analizado.
- La superficie del ámbito, el volumen y tipo de recursos que son afectados con la decisión del actor.

- Los "instrumentos" de que dispone el actor para hacer prevalecer o valer sus decisiones: respaldo legal, recursos financieros, protestas, etc.
- La organización que le respalda, en especial la eficiencia, cobertura, estabilidad, recursos y capacidad de acción de la organización a la que pertenece o representa.
- El conocimiento que el actor tenga de las necesidades, criterios e intereses del resto de habitantes y usuarios, y de las posibilidades de desarrollo del ámbito espacial en discusión.
- Los elementos técnicos y herramientas que conozca y de que disponga para ejecutar las decisiones que toma.
- Los medios de que disponga para transmitir e influir en las decisiones.
- El tipo de actividades que realice.
- El origen y vivencias del actor con relación al ámbito espacial tratado.

La mesa de transacciones es, conceptualmente, un ente dinámico, flexible y abierto, lo cual implica que no es ni única ni absoluta. Sus miembros pueden ir rotando de acuerdo a los requerimientos de información. Según avance el proceso, debe permitir incorporar nuevos participantes cuando sea necesario. En algunos casos es factible separar sus integrantes en subgrupos de trabajo para facilitar la realización de transacciones directas entre algunos de los miembros con respecto a temas que son de su exclusivo interés. Esto permite dinamizar el proceso y acortar el tiempo de discusión para lograr acuerdos con rapidez y eficacia.

Resumiendo lo dicho, para iniciar el proceso de transacciones es necesario:

- Situar la negociación en el cuadro general de las relaciones habituales de los participantes (en sus propios ámbitos);
- precisar los ventajas que se persiguen con la participación,
- definir o delimitar el campo de acción dentro del cual las transacciones sean posibles;
- recordar la voluntad de construir, en conjunto, el mejor ordenamiento posible, respetando el derecho a la diferencia y a la divergencia; y,
- definir el marco formal y material para el desarrollo de las negociaciones de la mesa de transacciones (reglamento).

Etapa II. Identificación y confrontación de criterios

Los habitantes, los técnicos, los usuarios --tanto endógenos como exógenos al ámbito-- tienen una percepción propia de la situación y de lo que desean modificar. Los criterios con los cuales evalúan esas situaciones pueden o no ser coincidentes entre los grupos participantes.

Esta particular percepción, que responde a intereses, motivaciones y necesidades que cada grupo tiene en el ámbito, condiciona las relaciones entre los actores del ámbito y sus capacidades de negociación. Para facilitar el proceso de transacciones resulta, entonces, fundamental determinar cuales son los criterios que cada individuo o grupo tiene para intervenir en el ámbito. Desarrollar esta etapa del proceso requiere ejecutar las siguientes acciones:

a) El equipo técnico debe asistir a los representantes de los grupos de usuarios y habitantes que participen en la mesa de transacciones, en la identificación de los criterios con los cuales orientan sus acciones. La falta de clarificación de criterios dificulta la comunicación y, por lo tanto, las negociaciones. Los criterios de los miembros deben ser conocidos por el equipo técnico, de modo que pueda ayudar a clarificar cada posición. Ello también facilita que, en conjunto, se adopten criterios de interés colectivo, además de los individuales.

b) Por su parte, el equipo técnico debe también exponer sus criterios a los miembros de la mesa para confrontarlos a los ya presentados con el fin de establecer las posiciones de todos los actores participantes.

c) Los miembros participantes de la mesa de transacciones y el equipo técnico deben interactuar con el fin de "ajustar" los criterios surgidos de la discusión. Una vez clarificados, se deben priorizar y clasificar por áreas temáticas.

d) Los criterios podrán ser revisados y ampliados, con el consenso de los miembros de la mesa, antes de iniciar un nuevo debate. Esto es necesario para que todos los participantes conozcan las reglas o patrones con que se estén evaluando las propuestas.

Etapas III. Identificación y confrontación de problemas

Los problemas que se debaten en la mesa de transacciones son función de los criterios y los objetivos que cada participante tiene en mente para alcanzar sus metas. Estos problemas deben ser identificados con precisión. Se deben conocer tanto sus causas como sus efectos. Para ello, se recomienda seguir los siguientes pasos:

a) Los participantes de la mesa de transacciones deben exponer los problemas que representen las situaciones de conflicto que ocurren en el ámbito al que pertenecen. Estos problemas pueden representar una visión parcial o integral de la situación. Lo parcial representa la particular perspectiva de cada usuario o habitante que defiende sus intereses y ve, en los problemas identificados, restricciones a su propia calidad de vida. Lo integral representa la visión de situaciones-problema que afecten a la colectividad en general. Para evitar una parcialización, se requiere que el equipo técnico colabore en la cuantificación y el dimensionamiento de los problemas, estableciendo claramente sus causas y efectos.

b) En una etapa previa o paralela a la formación de una mesa de transacciones (la cual, por razones obvias, no se forma fácilmente en muchos lugares) es válido que el grupo técnico se acerque inicialmente a las personas que habitan, trabajan o usufructúan un espacio, para recoger directamente las expresiones de problemas de estas personas.

c) El equipo técnico debe, a su vez, aportar su propia lista con los problemas que ellos perciben en el ámbito. Además, debe contribuir a clarificar los problemas particulares planteados por los habitantes y usuarios, para lo cual

Cuadro 3

CARTILLA PARA EVALUAR LA PRESENTACION DE PROBLEMAS O RESTRICCIONES EN ESTUDIOS

1. Presentación de los problemas y las restricciones en el documento.-

- ¿Se presentan según como cada actor involucrado lo haya expresado?
- ¿Se presentan clasificados y jerarquizados según su importancia relativa?
- ¿Se destacan claramente, para cada uno de ellos, sus causas y efectos?
- ¿Se describen en forma consistentemente similar o algunos se detallan más que otros?
- ¿Se expresan en forma dispersa en el documento siendo difícil identificarlos?
- ¿Se podría mejorar la presentación y descripción de los problemas y restricciones?

2. Actores (endógenos y exógenos al ámbito) involucrados con los problemas o con las restricciones.-

- ¿Se indica quiénes son afectados por algún(o), ya sea directa o indirectamente?
- ¿Se indica quiénes son causantes, directa e indirectamente?
- ¿Se indica quiénes son, actualmente, beneficiados, directa e indirectamente?
- ¿Se indica quiénes fueron beneficiados, directa e indirectamente, al ocurrir el problema o restricción?
- ¿Se indica quiénes son responsables de controlar o evitar las causas del problema o restricción?
- ¿Se indica quiénes son responsables de controlar los efectos del problema o restricción?
- ¿Se indica qué otras personas están, directa o indirectamente, involucradas al respecto?

3. Nombre asignado al problema o a la restricción por los actores

- ¿Se indica cual es el nombre dado al problema o restricción por cada actor usuario del ámbito?
- ¿Se indica cuál es el nombre dado al problema o restricción por profesionales o técnicos?
- ¿Se indica con qué otros nombres se conoce o se puede describir mejor el problema o restricción?

4. Area temática a la que pertenece el problema o la restricción**Clasificación 1: Por disciplinas profesionales de estudio (subraye la que corresponda)**

- Recursos físicos (clima, geología, hidrología, tierras y suelos, ecología)
- Producción (producción agrícola, pecuaria, forestal, pesca y acuicultura, minería, industria, artesanía y otros no agrícolas)
- Estructuras sociales e institucionales (demografía, sociología, educación, extensión rural, salud, administración pública, cooperativas agrícolas, crédito agrícola, tenencia de la tierra)
- Estructura económica (macroeconomía, economía agrícola, economía de sectores de producción no agrícolas).
- Infraestructura física: infraestructura física (obras viales, urbanas, públicas y otras).

Clasificación 2: Por áreas de planificación y tratamiento (subraye la que corresponda)

- Recursos naturales - tierra y agua
- Producción (agrícola, pecuaria y forestal)
- Propiedad, tenencia de la tierra y reforma agraria
- Organización y administración
- Comercialización e intercambio
- Crédito y financiamiento
- Condiciones de vida y servicios sociales
- Zonas críticas por razones naturales, políticas u otros motivos
- Integración, participación e identidad cultural
- Regionalización y estrategia microrregional
- Relaciones con el Estado y otras instituciones
- Aspectos legales

5. Descripción dinámica del problema o de la restricción

- ¿Se dispone de la historia y evolución del problema o de la restricción?
- ¿Se describe la situación actual del problema o de la restricción?
- ¿Se pronostica la situación futura del problema o restricción sin tratamiento?
- ¿Se pronostica la situación futura del problema o restricción con tratamiento?

<p>6. Objetivo implícito en la declaración del problema o restricción ¿Se mencionan los objetivos implícitos en la declaración del problema?, como por ejemplo: Mejorar la calidad de vida de los habitantes (Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Nutrición, Recreo, Seguridad, etc.) Conservar los recursos naturales renovables Otros (especifique el objetivo implícito en cada mención de problema)</p>
<p>7. Ubicación física y funcional (administrativa) del problema o restricción ¿Se especifica la ubicación física (geográfica, administrativa, etc.) del problema o restricción? ¿Se especifica la ubicación funcional (ley, institución, trámite, etc.) del problema o restricción?</p>
<p>8. Cuantificación y priorización de los efectos del problema o restricción ¿Se cuantifican los efectos del problema o de la restricción? ¿Se prioriza en función de su importancia para las diferentes personas afectadas? ¿Se prioriza en función de su urgencia política de solución? ¿Se prioriza en función de la secuencia técnica de tratamiento?</p>
<p>9. Cuantificación y priorización de las causas de los problemas y las restricciones.- ¿Se cuantifican las causas de cada problema y de cada restricción? ¿Se priorizan las causas según su secuela de efectos? ¿Se priorizan las causas en función de la factibilidad o dificultad de control? ¿Se priorizan las causas en función de la secuencia factible de tratamiento?</p>
<p>10. Antecedentes sobre éxitos y fracasos para superar los problemas o las restricciones (si los hay).- ¿Se indican las estrategias previamente planteadas para superar los problemas o restricciones? ¿Se indican los logros alcanzados o los fracasos sufridos, si los hubiera, al tratar de evitarlos? ¿Se indican las razones del éxito o fracaso de las estrategias previamente utilizadas?</p>
<p>11. Recomendaciones para analizar en mayor detalle el problema y las restricciones para superarlo ¿Se proponen recomendaciones específicas para mejorar la presentación de los problemas? ¿Se proponen recomendaciones claras de las tareas por realizar en función de la evaluación efectuada?</p>
<p>Elaborado por Axel Dourojeanni, CEPAL, 1989.</p>

pueden utilizar clasificaciones y descriptores de problemas que hayan sido adecuadamente adaptados a las zonas en estudio.

La interacción entre los participantes de la mesa de transacciones y el equipo técnico debe permitir obtener una lista jerarquizada de problemas bajo diferentes agrupaciones. El apoyo técnico es fundamental en esta etapa para determinar la causa y el efecto de los problemas que se planteen, con el objeto de contribuir a priorizarlos bajo varias situaciones. Es importante, además, describirlos detalladamente (véase cuadro 3). El aporte técnico a la percepción de los problemas debe ayudar a disminuir el tiempo de discusión y la tensión entre los participantes de la mesa de transacciones para obtener una adecuada identificación del conjunto de problemas.

Una vez que la mesa de transacciones dispone de una lista de problemas, debe proceder a realizar dos tareas:

- 1) establecer la interrelación, dependencia y jerarquización entre cada uno de los problemas identificados, y,
- 2) priorizar los problemas de acuerdo a la jerarquía establecida por la mesa de transacciones.

Para hacer este ejercicio el equipo técnico debe asistir a los miembros de la mesa. Entre las tareas principales que puede hacer se encuentran:

- proponer criterios de jerarquización y priorización de los problemas;
- asistir a los miembros de la mesa a separar, para cada problema, las causas de origen endógeno de las causas de origen exógeno al ámbito;
- determinar el tipo de información que se requiere sobre cada problema para poder jerarquizarlos y priorizarlos;
- describir cada uno de los problemas en función de criterios establecidos; entre otros, su ubicación física, sus dimensiones, la situación que lo origina, sus causas, las personas que lo causan o que contribuyen a agravarlo, quiénes son los responsables de controlarlo, quiénes son las personas perjudicadas, etc.;
- explicar el futuro de situaciones probables si no se solucionan los problemas;
- precisar qué problemas necesitan, por razones técnicas, una solución a corto, mediano o largo plazo, y diferenciarlos de los de carácter operativo (cultural, social, administrativo, etc.);
- precisar que problemas afectan lo colectivo y cuales lo particular; y
- asistir a determinar los recursos que pueda demandar la solución de cada problema detectado.

El proceso de priorización y jerarquización de problemas identificados debe ser dinámico. La lista de problemas que se obtiene como resultante de la confrontación tiene carácter preliminar --ya que debe ser confrontada con las soluciones posibles-- por lo que es preciso no dilatar demasiado el ejercicio, aun cuando existieran discrepancias en la priorización y jerarquización. Estas discrepancias se verán luego superadas cuando se precisen los recursos y modalidades de solución aplicables y posibles a cada problema. Lo que debe quedar claramente establecido es el origen de los problemas y la identificación de aquellos mas relevantes para el conjunto.

Etapa IV. Inferencia y planteamiento de objetivos

Con las listas de problemas jerarquizadas por los miembros de la mesa de transacciones --en forma individual y colectiva-- se procede a establecer en gabinete cuales son los objetivos implícitos con la manifestación de cada problema. Cada actor o grupo de actores debe expresar sus objetivos, intereses y aspiraciones.

Dos son los métodos para inferir objetivos:

- a) El directo, en el cual los objetivos se infieren sea a partir de manifestaciones de problemas hechas por los propios evaluados, sea en forma de expresiones directas de aspiraciones o metas; y,

- b) El indirecto, en el que los objetivos "ideales" se plantean a partir de un modelo de calidad de vida. Este modelo se convierte en una plantilla que se aplica a la población objeto de estudio. Una vez establecida la diferencia entre la situación medida y la situación ideal se determinan los problemas que hay que resolver para alcanzar dicha situación ideal (que sea factible).

Los resultados de ambos métodos se deben compatibilizar. Con la lista de todos los objetivos se puede construir un escenario a futuro, un "árbol o modelo de objetivos".

La construcción de un "árbol de objetivos" que represente las aspiraciones de evaluados y evaluadores es una tarea que requiere diálogo y, para lograrlo, se pueden seguir los siguientes pasos:

Primera parte: Objetivos de los actores según la opinión de los propios actores.

1. Inferir y clasificar los objetivos "ocultos" en las manifestaciones de problemas previamente obtenidos (lista de objetivos inferidos a partir de la lista de problemas). Con esto se obtiene la lista de objetivos N°1.
2. Recopilar y clasificar la lista de objetivos expresados en forma directa por los actores. Con esto se obtiene la lista de objetivos N°2 (lista de objetivos expresados por los actores).
3. Agrupar, clasificar y ordenar en orden de prioridades --en una sola lista-- los objetivos incluidos en las listas N°s 1 y 2. Se identifican los objetivos que son comunes a todos los actores de aquellos objetivos que son de grupos o de individuos. También se determinan cuales son los objetivos complementarios entre sí, cuales son indiferentes y cuales son conflictivos. Con ello se construye el "árbol de objetivos de los actores".

Segunda parte: Objetivos de los actores según la opinión del equipo técnico.

1. Los técnicos deben, también, confeccionar una lista ordenada de objetivos a partir de sus propias observaciones. Con ello se obtendrá una lista de objetivos tal cual lo aprecien los técnicos.
2. Paralelamente, los técnicos pueden recurrir a aplicar un modelo o plantilla de "calidad de vida" a las condiciones de vida de los actores. La desviación entre lo medido y lo observado permite elaborar una segunda lista de objetivos.
3. Luego, se juntan y priorizan los objetivos de ambas listas de los técnicos y se construye el "árbol de objetivos de los técnicos", tal cual se hizo con los de los actores.

Tercera parte: Compatibilización de los objetivos de los actores y los objetivos de los técnicos.^{4/}

1. Comparar el árbol de objetivos de los evaluados con el árbol de objetivos de los evaluadores. Concertar un árbol único entre los actores involucrados en el proceso de gestión y construir el árbol de objetivos unificado. Dicho árbol de objetivos se puede, también, definir como el "modelo de objetivos"
2. Jerarquizar los objetivos por orden de categoría, comenzando por los objetivos más generales. Los objetivos de primer orden se vinculan a factores de calidad de vida. Los objetivos de segundo orden son las soluciones necesarias para superar las restricciones que impiden alcanzar los objetivos de primer orden. Los órdenes sucesivos de objetivos se deducen de la misma forma. Se puede, por tanto, construir un "árbol de objetivos" con las interrelaciones existentes entre los objetivos.
3. Especificar los resultados esperados. La sola mención de los objetivos no es siempre suficiente para comunicar a otros qué es lo que se quiere. En cambio, si se precisa cuales son los resultados que se desea obtener, es más fácil comprender lo que se quiere manifestar.
4. Sugerir la estrategia y métodos para alcanzar los resultados esperados; identificar los recursos y tiempo necesarios que se pueden invertir para alcanzar el objetivo, e, identificar la forma cómo se van a presentar o medir los resultados. Ello contribuye a clarificar el nivel de detalle y calidad con que se piensa alcanzar los objetivos. (No significa que posteriormente se tenga que seguir esa estrategia.)

Etapa V. Diagnóstico y evaluación del ámbito

Una evaluación establece la diferencia que existe entre lo que se desea (modelo, marco teórico, escenario deseado) y lo que hay en un determinado momento (situación actual, realidad).

Un diagnóstico es un juicio que explica las razones de las desviaciones observadas entre lo que existe y lo que se desea. Por tanto, para realizar un diagnóstico se requiere disponer previamente de una evaluación, y, para realizar una evaluación se requiere un patrón de referencia, el cual permite interpretar la situación existente.

El primer paso para evaluar consiste, entonces, en llegar a un consenso entre los actores y los técnicos acerca de cual es el patrón de referencia que se va a utilizar. En teoría, este patrón es el "árbol o modelo de objetivos" previamente construido.

Los evaluaciones son relativas a quienes las realizan, y, por lo tanto, no representan, necesariamente, los deseos de todos los actores involucrados en el proceso de gestión. Cuando el "modelo deseado" es compartido por la mayoría, permite hacer evaluaciones que satisfagan a mayorías.

En una evaluación es, por ello, importante que quede claro cual es el modelo (abstracción de la realidad) contra el cual se evalúa, y qué actores son los que lo toman como modelo o "patrón de referencia".

A pesar de contar con un árbol de objetivos unificado, para que el patrón de referencia sea aceptable, es necesario partir por explicitar y confrontar los conceptos, hipótesis y, en general, los criterios de desarrollo de cada actor. Ello sólo se logra mediante el diálogo y el análisis, primero global y luego particular de cada posición. Es decir el patrón de referencia debe elaborarse a partir de una serie de transacciones de ideas debidamente planteadas y corroboradas en terreno.

El esquema de trabajo sería el siguiente:

1. El equipo técnico debe realizar, en el terreno --con la participación de habitantes y usuarios-- una verificación de las declaraciones y acuerdos alcanzados sobre los criterios, los problemas y los objetivos. Implica un estudio de campo del espacio de trabajo y vida de los actores, hacer consultas a personas y actores que conozcan el lugar, revisión de archivos sobre el lugar (si los hubiera) y otros procedimientos de apreciación de la situación de cada actor.
2. El resultado de esta verificación debe permitir conocer la situación actual, en general, del ámbito de estudio. Debe, sobre todo, verificar la lista de problemas y objetivos manifestados por los diferentes actores, así como evaluar los recursos físicos y humanos disponibles para alcanzar los objetivos que se encuentran en el "árbol o modelo de objetivos".
3. En forma simultánea al paso anterior, el diseño del patrón de referencia debe adelantarse a las siguientes etapas de la secuencia de análisis, detectando qué restricciones son las que, según los diferentes actores, impiden alcanzar los objetivos o superar los problemas, y, qué soluciones cree cada actor que es la más adecuada para superar tales restricciones. Debe recoger la historia de los éxitos y fracasos anteriores.
4. Para construir el patrón de referencia ha de darse, por tanto, una interacción, en el terreno, entre el grupo profesional y los habitantes y usuarios. Los datos que se obtengan de esa interacción deben reflejar claramente la interpretación que los habitantes y usuarios tengan del valor de los recursos que posean y actividades que realicen (al ejecutar este trabajo deben utilizarse los nombres o terminologías locales). Al mismo tiempo, se debe establecer la valoración de los recursos y actividades locales desde el punto de vista de los profesionales. Para ello pueden utilizar sus propios sistemas y nombres de clasificación y evaluación, pero es fundamental que hagan la equivalencia de estas clasificaciones y nombres con las clasificaciones y nombres locales.
5. El patrón de referencia debe presentarse en un documento claramente redactado, que indique quiénes participaron en su ejecución, fuentes de consulta y otros elementos que faciliten al lector seguir el procedimiento.

6. Con el patrón de referencia diseñado se procede a evaluar y diagnosticar la situación en el ámbito. En dicha evaluación y diagnóstico se debe, sobre todo, determinar cuáles son las restricciones para alcanzar el modelo deseado de objetivos y que soluciones podrían utilizarse.

Etapa VI. Identificación y priorización de restricciones

Una vez definido el patrón de referencia y hecha la evaluación, el diagnóstico debe servir para determinar cuales son los obstáculos o restricciones que impiden alcanzar los objetivos. Para facilitar el diagnóstico, las restricciones se deben agrupar o clasificar según áreas temáticas, tales como:

- técnicas-físicas
- políticas-legales
- económicas-financieras
- institucionales-administrativas
- sociales-culturales
- educacionales-científicas, u otra clasificación equivalente.

Una restricción y un problema son esencialmente lo mismo. Lo que difiere es la connotación específica que tiene una restricción de "obstáculo para alcanzar un objetivo". La manifestación de un problema por sí solo no le da tal especificidad, puesto que puede ser simplemente una forma inversa de expresar un objetivo, sin tener que definirlo ni conocerlo. Puede saberse lo que no se quiere, pero no necesariamente saber lo que sí se quiere.

Debido a lo anterior, el equipo técnico debe volver a revisar la lista de problemas obtenida en un paso anterior y reordenarlos de acuerdo a si son o no obstáculos para alcanzar los objetivos de los actores que participan en el proceso de gestión.

Las restricciones deben estar debidamente descritas, explicitadas, identificadas como exógenas o endógenas al ámbito, y, priorizadas, para posteriormente buscar dónde atacarlas.

Una vez identificadas, es importante contar con una descripción completa de cada restricción. Dicha descripción es igual a la utilizada para describir un problema, con la sola diferencia que el trabajo es relativamente más fácil, porque ya se conocen los objetivos.

La priorización de las restricciones se hace en forma paralela a la identificación, siguiendo un proceso deductivo de orden jerárquico, basado en el juicio de las personas que conforman la mesa de transacciones. Se categorizan primero los objetivos y problemas en "órdenes", siendo el de primer orden el objetivo más general, y luego se pone el objetivo asociado a tal problema. Luego se sigue "hacia abajo", identificando las restricciones que impiden alcanzar este objetivo primario. La superación de cada restricción se convierte luego en un objetivo de segundo orden y así sucesivamente. (Este proceso se puede realizar en cada una de las áreas temáticas.)

Para realizar y evaluar la descripción de los problemas y de las restricciones se pueden utilizar los elementos señalados en la cartilla detallada en el Cuadro 3.

El método expuesto es relativamente fácil de comprender, pero requiere rigurosidad en su aplicación. Su utilización es importante desde el momento en que ayuda a detectar situaciones y ordenar información usualmente dispersa y tratada de forma desigual en los estudios.

Etapas VII. Selección y confrontación de alternativas de solución

La lista de restricciones, resultante de la etapa anterior, es puesta a consideración de la mesa de transacciones por el equipo técnico, para discutir qué alternativas de solución pueden ser utilizadas para superarlas. Para esto se requiere cumplir los siguientes pasos:

- a) Los participantes de la mesa de transacciones proponen, desde su particular punto de vista, las alternativas de solución a las restricciones previamente identificadas y priorizadas.
- b) Nuevamente, en esta etapa, existe la probabilidad de que los intereses individuales o de algunos grupos primen sobre aquellos de orden colectivo, por lo que el equipo debe velar por que se acepten soluciones en beneficio del conjunto, además de las individuales. La asistencia técnica es también esencial para facilitar la negociación entre los participantes hasta lograr acuerdos, transacciones y consensos en la selección de las alternativas de solución.
- c) El equipo técnico debe identificar y aportar aquellas alternativas de solución que escapan al conocimiento de los participantes de la mesa, sea por su carácter estrictamente técnico o porque son exógenos a su ámbito. Es recomendable que el equipo técnico disponga de una lista de alternativas de soluciones posibles clasificadas de acuerdo al carácter que éstas tienen. También es necesario que el equipo cuente con la capacidad suficiente para explicar las implicaciones que tiene cada propuesta de solución cuando se analizan en conjunto.
- d) Presentadas las alternativas de solución propuestas por los participantes y el equipo técnico, se debe estudiar la interacción entre las mismas con el fin de identificar aquellas soluciones que son complementarias, independientes o mutuamente excluyentes. El aporte técnico en este sentido es fundamental para dimensionar y caracterizar el tipo de solución adecuada a las necesidades y disponibilidad de recursos, que en la mayor parte de las veces serán escasos y restrictivos.
- e) Las alternativas de solución propuestas requieren acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) o continuo (acciones permanentes o periódicas). Deberán también identificarse y clasificarse según sean soluciones técnicas o directas (construcciones, operación de sistemas, equipamiento, etc.), o soluciones indirectas (educacionales, organizacionales, etc.) cuyo fin sea facilitar la ejecución de las acciones directas.

Cuadro 4
CARTILLA DE EVALUACION DE PROPUESTAS DE SOLUCION

1. Identificación de la solución.-

Nombre dado a la solución:
 Código :
 Lugar de aplicación :
 (Nombre del (de los) lugar(es) o localidad(es) en donde se va a aplicar la solución propuesta)
 Fecha de inicio :
 Plazo de ejecución :
 Grado de continuidad de su acción:
 Continua (Servicio, Sistema de Producción, etc.) . . . ☐
 Discontinua (Proyecto de Inversión, etc.) ☐

2. Identificación de su(s) responsables(s).-

Nombre y dirección de la(s) persona(s) a quien(es) responde(n) esta cartilla:
 Responsable(s) de esta cartilla.-
 Nombre :
 Dirección:

3. Clasificación del nivel de la propuesta de solución.-

Jerarquía: Programa ☐ Proyecto ☐ Actividades ☐ Prácticas ☐ Tareas ☐
 Precisión de la propuesta: Idea ☐ Prefactibilidad ☐ Factibilidad ☐ Definitiva ☐

4. Areas temáticas involucradas (subraye o agregue las que correspondan):

- Recursos físicos: Clima, Geología, Meteorología, Tierras y Suelos, Ecología,
- Sistema de Producción: Agrícola Forestal, Minera, Pesca, Acuicultura, Industrias Primaria, Industria
- Social-Institucional: Demografía, Sociología, Empleo, Educación, Investigación, Extensión, Salud, Administración Pública/Privada, Organización Social, Tenencia, otros
- Manejo Ambiental: Preservación, Protección, Prevención, Recuperación, Conservación
- Temas Económicos: Crédito, Tributación, Propiedad, Econ.Empresarial, Econ.Agrícola, Econ.Familiar
- Infraestructura física: Obras de Transporte, Comunicaciones, Vivienda, Hidráulica, Energía

5. Actores involucrados en la solución (Personas, Instituciones, Sectores)

- ¿Quiénes y cuántos proponen la solución?
- ¿A quiénes y a cuántos beneficia la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) técnicamente la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) social, económica y ambientalmente la solución?
- ¿Quién(es) deberá(n) financiar la solución?
- ¿Quién(es) deberá(n) ejecutar la solución?

6. Propósito de la solución con relación a objetivos directos e indirectos

- ¿Qué se logra directamente con la solución propuesta?
- ¿Qué se logra indirectamente con la solución propuesta?
- ¿Qué resultado(s) tangible(s) y cuantificable(s) se espera(n), directa e indirectamente, con la solución?
- ¿Qué restricción(es) superará la solución, con relación a los objetivos directos e indirectos por alcanzar?

Cuadro 4 (conclusión)

<p>7. Relaciones de la solución con otras soluciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué otras soluciones, técnicas y gerenciales, acompañan la propuesta de solución evaluada? - ¿Qué jerarquía tiene la solución evaluada con relación a las otras? - ¿Qué soluciones, técnicas y gerenciales, faltan acompañar a la propuesta para garantizar su éxito con relación al objetivo? - ¿Qué relaciones técnicas y gerenciales tienen entre sí las soluciones propuestas? (Grafique la matriz de relaciones)
<p>8. Características técnicas del diseño de la solución</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿El diseño de la solución, se basó en estudios preliminares, semidetallados o detallados? - ¿Es una propuesta diseñada científica y rigurosamente? - ¿Ha sido la propuesta evaluada y puesta a prueba antes de proponerla? - ¿Se encuentran disponibles y es posible verificar los cálculos y métodos seguidos para proponerla? - ¿Existen mapas, planos, fotos u otros elementos gráficos que ayuden a conocer mejor la propuesta? - ¿Existen valores cuantitativos en la propuesta de solución? ¿Cuáles? - ¿Se indica qué materiales, equipos, personas e insumos va a requerir la ejecución de la solución y qué producto va a proporcionar? - ¿Se indican qué efectos tendrá la aplicación de la solución en el entorno o medio ambiente y en la calidad de vida? - ¿Se indica cómo se operará, mantendrá, conservará o mejorará la solución una vez aplicada, en el corto, mediano o largo plazo?
<p>9. Características gerenciales de la solución</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se indica que preparación necesitan los actores para aplicar o utilizar la solución? - ¿Se indica con qué frecuencia se aplicará la solución: Permanente, Periódica, Eventual y en que plazos? - ¿Se indica qué tipo de organización y gerenciamiento se requiere para aplicar la solución? - ¿Se indica qué aspectos políticos, legales, económicos, financieros, institucionales, operativos, sociales, culturales, educacionales, científicos, comerciales, industriales y otros acompañan la solución? - ¿Se indica qué costos y beneficios reportará la solución, sean éstos expresados en términos monetarios, sociales, ambientales, productivos u otros? - ¿Se indican cronogramas, presupuestos y personal requerido para aplicar la solución?
<p>10. Previsiones sobre el trato de la incertidumbre y estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se indica cuáles podrían ser los mayores obstáculos para aplicar la solución: políticos, legales, financieros, culturales, educacionales, comerciales, técnicos u otros? - ¿Se indica qué previsiones hay que tomar para superarlos? - ¿Se indican qué mayores obstáculos tendrían los beneficiarios potenciales para aceptar y manejar las soluciones propuestas? - ¿Se indica quiénes y cómo controlarán la ejecución y aplicación de la solución propuesta y cómo se medirá el éxito de la solución?
<p>Axel Dourojeanni, CEPAL, 1990</p>

- f) Se ha de obtener una selección de alternativas de solución que se acepten por consenso, en algunos casos, y por transacción, acuerdo o negociación en otros. La resultante de esta etapa del proceso será una lista preliminar de soluciones posibles clasificadas por varias entradas. Es conveniente que se especifique y estandarice el tipo de información que debe acompañar cada propuesta de solución y respetarla (véase Cuadro 4).
- g) En caso de existir desacuerdos en algunos temas, no sería inconveniente aceptar la lista provisionalmente, en el entendido que ésta será reestudiada en función de nuevos antecedentes que se aportaran en las evaluaciones mas detalladas. Por eso no es estrictamente necesario contar con un consenso total para seguir con el proceso.

h) La composición de los beneficiarios, así como las relaciones y las jerarquías entre ellos, deben ser comprendidas y explicitadas con el fin de:

- valorar la representatividad de las personas que proponen las soluciones;
- comprender porqué proponen las soluciones;
- determinar la aceptación de las propuestas de solución por los habitantes y usuarios, beneficiarios directos e indirectos;
- valorar el interés relativo de los diferentes beneficiarios potenciales en la solución seleccionada;
- determinar la voluntad de participar en la adopción y puesta en práctica de la solución por parte de los variados beneficiarios potenciales;
- determinar los efectos negativos de las propuestas de solución en grupos de personas y en el ambiente; y
- determinar quién paga los costos y quién recibe los beneficios de cada solución propuesta.

Las alternativas de solución resultantes de esta etapa son puestas nuevamente a consideración de los participantes en la mesa de transacciones y del equipo técnico para jerarquizarlas, priorizarlas y compatibilizarlas. Los pasos a seguir en este nuevo ciclo de transacciones, son:

1. Los participantes en la mesa de transacciones deben hacer una priorización y jerarquización de la selección de alternativas de solución propuesta en el paso anterior. Para esto deben tenerse presente los criterios adoptados. Esta priorización y jerarquización permitirá obtener una nueva selección de alternativas de solución compatibilizada con los recursos disponibles, con el objeto de establecer las acciones de corto, mediano y largo plazo para ejecutarlas, sean estas discontinuas (temporales) o continuas (permanentes o periódicas);
2. El equipo técnico debe aportar instrumentos metodológicos que permitan la priorización y jerarquización de alternativas de solución, consecuentes con las etapas anteriores del ciclo de transacciones. Las soluciones deben responder a los problemas detectados y a la priorización y jerarquización de los mismos, así como a los criterios sociales y estratégicos adoptados para los debates; y,
3. Se deben considerar en las decisiones tres aspectos básicos:
 - i) que los programas, proyectos y/o actividades, prácticas o tareas propuestas como soluciones sean técnicamente posibles y económicamente viables, y,
 - ii) que los intereses y beneficios que otorgue cada solución a particulares involucrados en la selección de algunas soluciones sean compatibles con los intereses colectivos que deben primar en las decisiones.
 - iii) que las actividades o acciones de corto plazo --en el contexto de una visión integral-- deben permitir el desarrollo de acciones de mediano y largo plazo.

4. Los ajustes y compatibilizaciones de soluciones deben concentrarse en aquellos aspectos donde las implicaciones son más importantes. Los técnicos deben contribuir a la negociación proporcionando información complementaria, a fin de facilitar el logro de consensos en el mas corto plazo posible.
5. La selección de las propuestas de solución debe guardar relación con las condiciones y las capacidades de gestión de los habitantes y usuarios del ámbito espacial, tendiendo a que pueden aplicar y operar las soluciones en forma autosuficiente. Por ello, siempre deben incluirse propuestas para mejorar dicha capacidad de gestión. Las propuestas de solución deben cubrir tanto aspectos de carácter técnico o físico como aspectos de carácter gerencial o administrativo.
6. La resultante de soluciones seleccionadas, priorizadas y jerarquizadas debe constituir una cartera de acciones posibles. Las propuestas de solución deben jerarquizarse para presentarlas en orden de:
 - desagregación o componentes: programa, proyecto, actividad, etc.;
 - criterios de importancia, relativos al alcance del fin principal de las acciones;
 - criterios de urgencia, relativos a la premura con que debe hacerse algo para que una situación no empeore a pesar de no ser lo más "importante";
 - criterios de factibilidad (presupuestaria, política, etc.) relativos a la posibilidad real de que la solución se concrete con los recursos y tiempo disponible, a pesar de que no sea la más "importante";
 - criterios técnicos, relativos al orden técnico en que deben ejecutarse las acciones.
7. El último ejercicio consiste en integrar las alternativas de solución seleccionadas, agrupando las propuestas de solución según uno o más criterios explícitos (por ejemplo, por tiempo de ejecución, por ámbitos físicos de ejecución, por tema o área temática, por responsabilidad de ejecución, por modalidad de ejecución, etc.). Con ello se facilita la determinación de la propuesta de estrategia a seguir, así como se facilita la identificación de las propuestas que faltan.

La elaboración y descripción de las propuestas de solución debe hacerse con:

- un grado de detalle uniforme y correspondiente con el nivel de detalle del estudio;
- una terminología consistente, rigurosa y una presentación clara;
- la misma rigurosidad de trato en la sustentación de cada propuesta;
- una clara explicación del tipo de restricción que va a superar (resultado esperado);
- discriminando las articulaciones existentes entre las acciones directas e indirectas que forman parte de una propuesta de solución para alcanzar un objetivo determinado. No hay acción técnica que no vaya acompañada de una gerencial;

- una explicación de su relación e interdependencia con las otras soluciones;
- una aclaración del ámbito o lugar en el que se aplica la solución.

Al igual que se debe disponer de cartillas para presentar problemas o restricciones, es también útil y necesario disponer de cartillas para evaluar la forma de presentación de las soluciones, tal como se presentó en el Cuadro 4. Su utilización facilita la ejecución de un trabajo ordenado y consistente.

Etapa VIII. Diseño de estrategias y programas

Para fines de la presente guía, una estrategia es un conjunto de orientaciones que, en forma ordenada, indican caminos opcionales para alcanzar soluciones previamente definidas.

En términos de trabajo, el diseño de las estrategias y los consiguientes programas para ejecutarlas constituyen la razón de ser de todos los pasos previos. Dichos pasos --que consisten en la identificación de actores, criterios, problemas, objetivos, ámbitos, restricciones y soluciones-- sustentan el diseño de las estrategias.

La correlación entre el diseño de las estrategias y los pasos anteriores no obedece a la casualidad ni puede ser obviada. Establecer esta correlación es necesario, no sólo para diseñar estrategias que sirvan para alcanzar las soluciones previamente sustentadas, sino también para incorporar en dichas estrategias los requisitos que hagan factible el ejecutarlas.

La rigurosa aplicación de la secuencia, siguiendo las indicaciones que se encuentran en los capítulos anteriores, debe suministrar la siguiente información:

- i) La identificación, descripción, caracterización y rol de los actores involucrados en el proceso de gestión para el desarrollo del ámbito en estudio.
- ii) Los criterios que respaldan el accionar y las decisiones de cada actor o grupo de actores.
- iii) La caracterización, por parte de cada actor o grupo de actores, de los problemas por resolver o de los objetivos por alcanzar. Estos objetivos agrupados conforman lo que se conoce como imagen-objetivo o escenario deseado.
- iv) La evaluación y el diagnóstico del ámbito desde el punto de vista de los variados actores involucrados.
- v) El conjunto de restricciones que se deben superar para alcanzar los objetivos, y
- vi) El conjunto de soluciones para superar las restricciones.

Algunos autores consideran que esta información por sí sola constituye la estrategia. Esto es incorrecto puesto que, en la realidad, dicha información representa sólo los insumos para diseñarla. Lo que no se puede hacer, sin embargo, es obviar dichos insumos sin caer en gruesos errores.

Cuadro 5
CARACTERISTICAS INHERENTES A LAS ESTRATEGIAS

- i) Las estrategias son usualmente diseñadas por algunos, transmitidas por otros y aplicadas por terceros. Es decir, hay personas que las formulan, otras que las ejecutan y otras que las reciben. La necesaria participación del hombre requiere el uso de tácticas e instrumentos para que pueda lograrse dicha participación.
- ii) Las estrategias se basan en posiciones que son relativas a la visión de cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo. De hecho, se basan en "realidades" o "escenarios" actuales, visualizados por cada uno de los actores o grupos de actores, para encontrar otras "realidades" o "escenarios", también pertinentes a cada uno de ellos. No hay una sola "realidad" ni ésta es estática.
- iii) Todos los planteamientos de estrategias se sustentan en proyecciones a futuro y, por lo tanto, tienen un alto grado de incertidumbre. La aleatoriedad o incertidumbre requiere que las estrategias dispongan de opciones de llegada diferentes a las soluciones para sortear imprevistos.
- iv) Las estrategias se formulan para alcanzar metas tangibles y concretas para cada actor involucrado en el proceso de desarrollo. Ello obliga a que el alcance de tales metas se base en hechos también tangibles y concretos. Los "supuestos" no deben existir en el diseño de estrategias, sin ir acompañados de medidas para convertirlos en certezas o de disponer de caminos alternativos, en caso que dichos supuestos no se cumplan.
- v) La aplicación de estrategias requiere de recursos, entre ellos, tiempo, presupuesto, personal y equipos. El tiempo, así como las personas, son factores fundamentales para aplicar las estrategias. Dado que las estrategias insumen recursos en su aplicación y que estos recursos son usualmente escasos, es necesario que las acciones que se propongan como parte de la estrategia sean selectivas y aplicadas gradualmente.
- vi) La necesaria participación de la mayoría de los actores que intervienen requiere contar con un sistema de gestión para aplicar las estrategias. Este sistema debe diseñarse en función del proceso de desarrollo a ser conducido. Una estrategia que no se encuentra apoyada por un sistema de gestión eficiente y estable no podrá aplicarse.

Fuente: Elaborado por Axel Dourojeanni, CEPAL, 1989.

En resumen, es esencial que las bases informativas necesarias para diseñar una estrategia sean rigurosamente construidas y analizadas, por lo menos en la forma cómo se sustentan en los pasos anteriores del proceso de materialización. Gran parte de los fracasos de las estrategias ocurren por simple ignorancia sobre lo que existe como información y ello es inadmisible (véase el Anexo 1 para apreciar cómo se puede utilizar la secuencia para evaluar estrategias). Una vez en poder de esta información recién debe comenzar el diseño de las estrategias. Más aún, dado el carácter dinámico del proceso, la información debe suministrarse y procesarse constantemente.

Para diferenciar las estrategias entre sí y analizar sus interrelaciones se debe partir por clasificarlas según algunas de sus características más relevantes.

Entre los variados factores que diferencian una estrategia de otra se tienen principalmente:

- i) El ámbito o espacio en que se aplica: espacios político-administrativos: país, región política, departamento o estado provincial, municipio, comuna, etc.; espacios naturales o físicos: vertientes, cuencas, laderas, región natural, etc.;
- ii) El tipo y cantidad de objetivos por alcanzar o el tipo y cantidad de sectores económicos involucrados (subsectorial, sectorial, multisectorial); y,
- iii) La forma de enlace o tratamiento de la reciprocidad entre las estrategias regionales, microrregionales o de cuencas, locales, municipales, comunales y familiares.

La comunicación entre estos niveles de estrategias debe ser recíproca: de "arriba" hacia "abajo" y de "abajo" hacia "arriba" en el entendido teórico que el término "abajo" no implique subordinación al de arriba ni derecho a ser intervenido.

Las estrategias deben indicar, a quienes las leen, cómo hacer algo para alcanzar una o más soluciones pre-establecidas. Esta finalidad confiere a las estrategias algunas características que son inherentes a su propia concepción, las cuales se presentan en el cuadro 5.

Debido a que estas características de las estrategias existen, quiérase o no, quienes las elaboran deberán tener la suficiente educación e inventiva para saber cómo tratarlas. Ello implica que las estrategias, para ser consideradas como tales, deben llenar ciertos requisitos (véase cuadro 6).

La necesaria participación de la mayoría de los actores que intervienen en procesos de gestión para el desarrollo de un determinado ámbito, en el diseño de las estrategias se facilita si existe capacidad de los diferentes grupos para ser representados en una mesa de concertación. Si esta mesa, además, se inicia como un grupo de gestión que propone soluciones a ser implementadas, se facilita la aceptación de las estrategias por parte de las personas involucradas.

Como de todas maneras el grupo de gestión en una mesa de concertación "representa" a muchas personas, no se puede obviar la necesidad de acordar la

Cuadro 6
ANTECEDENTES REQUERIDOS PARA CALIFICAR LA VALIDEZ DE UNA ESTRATEGIA

1. Código _____
2. Identificación de la estrategia
 - ¿En qué ámbito(s) se pretende aplicar la estrategia?
 - ¿Cómo se subdivide el ámbito?
 - ¿Qué propósito tiene la estrategia?
 - ¿Qué nombre se le asigna a la estrategia?
3. Participantes y actores involucrados
 - ¿Quiénes formulan la estrategia?
 - ¿Quiénes participaron en su diseño?
 - ¿Quiénes aplicarán la estrategia?
 - ¿Quiénes recibirán los efectos de la estrategia?
4. Insumos utilizados para diseñar la estrategia
 - ¿Se dispone de la identificación de los actores que comparten el ámbito?
 - ¿Se dispone de los criterios de los actores endógenos y exógenos al ámbito?
 - ¿Se dispone de la lista de problemas priorizados de cada actor y del conjunto de los actores?
 - ¿Se dispone de la lista de objetivos priorizados de cada actor y del conjunto de los actores?
 - ¿Se dispone de inventarios, evaluaciones y diagnósticos del ámbito en el cual se pretende alcanzar los objetivos?
 - ¿Se dispone de una lista detallada y priorizada de restricciones u obstáculos para alcanzar los objetivos propuestos en el ámbito?
 - ¿Se dispone de una evaluación del potencial y de una lista priorizada de soluciones para superar los obstáculos previamente identificados?
5. Características de la estrategia
 - ¿Quiénes son los encargados de dirigir la aplicación de la estrategia?
 - ¿Qué preparación y coordinación tienen para su aplicación, tanto los encargados de aplicarla como quienes van a recibirla?
 - ¿Qué tácticas e instrumentos se han considerado en la estrategia? Identifíquelos.
 - ¿Qué previsiones se han tomado para que tales instrumentos cumplan su propósito?
 - ¿Qué grado de conocimiento tiene la población de la estrategia que se les va a aplicar?
 - ¿En qué forma los actores a ser teóricamente beneficiados por la estrategia han participado, si lo han hecho, en su formulación?
 - ¿Cuántos supuestos tiene la estrategia? Identifíquelos, clasifíquelos y descríbalos.
 - ¿Qué previsiones se han tomado para convertir los supuestos en certezas?
 - ¿Qué recursos, básicamente tiempo, financiamiento, personal y equipo, se han considerado para aplicar la estrategia?
 - ¿Qué previsiones se han tomado para reducir las incertidumbres y supuestos?
 - ¿Qué alternativas se han diseñado para superar obstáculos imprevistos?
6. Evaluación y recomendaciones
 - La estrategia evaluada ¿puede calificarse de estrategia o no reúne los requisitos esenciales para hacerse acreedora a ese calificativo? ¿Porqué?
 - ¿Cuáles son, a su juicio, los puntos más débiles de la estrategia que pudieran hacerla fracasar?
 - ¿Qué organización y capacitación del equipo conductor ha sido prevista para aplicar la estrategia?
 - ¿Qué organización y capacitación se ha previsto para los actores que recibirán la estrategia?
 - ¿Cuáles son, a su juicio, los mayores aciertos y consistencias de la estrategia?
 - ¿Cuáles son, a su juicio, los mayores desaciertos e inconsistencias de la estrategia?
 - Los autores de la estrategia, ¿en qué sustentan su probable éxito?
 - Los autores de la estrategia, ¿qué reconocen como puntos débiles de su estrategia?
 - ¿Qué recomendaría usted para mejorar la estrategia en el caso de que ello sería factible?

Fuente: Elaborado por Axel Dourojeanni, CEPAL, 1989.

aplicación de "instrumentos" para que los involucrados en la decisión cumplan con los acuerdos.

Si el grupo que diseña las estrategias no representa el total de los habitantes de un lugar, sus decisiones tenderán a ser impositivas, inclusive si con ello tratan de asistir y beneficiar a los habitantes no representados en la mesa.

En una forma u otra, no se puede evitar, sin embargo, el hecho que las estrategias que afectan a cientos de personas nazcan en decisores, pasen por nexos o transmisores de las mismas y se ejecuten y apliquen a terceros.

Por eso, los llamados "instrumentos de participación" son normalmente medios para inducir el accionar de terceras personas. Los instrumentos más conocidos son los económicos, tales como los precios, los impuestos, las exoneraciones, los subsidios, los créditos dirigidos. También hay otros instrumentos, como el control de la propiedad, la educación, la vivienda, las comunicaciones, etc. En la práctica, éstos son también "instrumentos de poder" que utilizan algunos para actuar sobre otros.

Etapas IX. y X. Diseño de programas o proyectos y ejecución

Estas etapas no se explican en el presente documento por ser relativamente simple encontrar información al respecto en otros textos, principalmente de formulación y evaluación de proyectos.

IV. EL PROCESO DE INTEGRACION DE AREAS TEMATICAS

El proceso de integración de áreas temáticas se debe realizar en cada paso de la secuencia del proceso de materialización de acciones (véase Cuadro 7). Existen dos tipos de integración que son básicas: una es de tipo técnico y la otra de tipo económico.

La integración de tipo técnico se realiza durante todo el proceso de materialización de acciones. Es lo que hoy se conoce como "trabajo inter o trans disciplinario".

Una excelente referencia para guiar trabajos de carácter interdisciplinario es el procedimiento desarrollado por profesores de diversos departamentos de la Universidad Agrícola de Wageningen, con la colaboración de miembros del Instituto de Investigación en Ciencias de Gestión de Delft, ambos ubicados en los Países Bajos.

El procedimiento denominado "Metodología para un enfoque interdisciplinario para la planificación del desarrollo de zonas predominantemente rurales" fue publicado en 1980 bajo el título de "Marco de referencia para la planificación

regional en países en desarrollo" por el Instituto para el Mejoramiento y la Recuperación de Tierras (ILRI) con sede en Wageningen, Países Bajos.^{5/}

Los autores del capítulo III, señores van Dusseldorp y van Staveren, destacan algunos aspectos importantes sobre trabajos interdisciplinarios:

- i) El término disciplina entienden que equivale a una rama de la ciencia la cual, a su vez, se ramifica en dos formas: una, de acuerdo a los métodos científicos que utiliza, como son la física, química, economía, sociología y otros y otra, de acuerdo a los temas que trata, como son agronomía, ingeniería civil, ingeniería minera y otros. Los temas equivalen a campos profesionales. Dichos campos utilizan diferentes ramas metodológicas científicas, tales como biología, física, química y economía.
- ii) Los términos multidisciplinario e interdisciplinario (o transdisciplinario) también tienen connotaciones diferentes para los autores. Para ellos las actividades multidisciplinarias implican que personas de diferentes profesiones trabajen en forma paralela y publiquen juntos. No implica que necesariamente una disciplina profesional o tema tenga influencia sobre otra disciplina o tema.

En cambio, el término interdisciplinario o transdisciplinario, requiere una decisión previa de interrelacionar los temas desde el inicio del trabajo. La idea que sustenta la interacción es que cada disciplina incorpore los avances de las demás y se apoye en ellos. Se obtiene así una trama de conocimientos interdisciplinarios.

Para estos autores, si una persona va a trabajar en un equipo interdisciplinario debe no sólo conocer claramente su tema de trabajo sino que también debe saber qué debe aportar al resto del equipo y qué puede recibir de ellos. Lo crucial es saber cómo transferir y cómo recibir información de los otros miembros. Además, debe asegurar que la información que él transfiere sea utilizada adecuadamente por los demás. Esto implica que se expliquen mutuamente cómo emplearla, qué confiabilidad tiene y otros pormenores.

Los autores alertan también sobre las numerosas trabas potenciales que existen en los trabajos interdisciplinarios, tales como: la limitada capacidad que cada miembro tiene para visualizar el conjunto de situaciones en estudio; los diferentes criterios, métodos, lenguaje y presentación de resultados utilizados; los diferentes enfoques académicos; la resistencia a aportar datos que van a ser utilizados por otras personas y a temas que desconoce; la tendencia de algunos miembros a investigar en detalle, sin proponer acciones concretas al resto de los miembros; la inconsistencia con que se recolecta la información en diferentes disciplinas o áreas temáticas; las características personales (psicológicas) de cada miembro y las diferentes interpretaciones de objetivos y prioridades del proceso global de desarrollo y de lo que se espera que aporte cada evaluador.

Todas estas circunstancias implican que los miembros del equipo deban reunir ciertas características personales, como experiencia, conocimiento de varias disciplinas o áreas temáticas, conocimiento de su rol, voluntad de cooperación, habilidad para escuchar, respeto por otras profesiones, aceptación de conclusiones de otros, capacidad de aportar recomendaciones con escasa información, compromiso con el equipo sobre todo en entregar a tiempo sus aportes; capacidad para seleccionar "lo importante", y también respeto a la autoridad del líder del equipo.

Según los autores, la composición del equipo interdisciplinario para elaborar una estrategia o plan integral de desarrollo en una región, debería comprender personas versadas en recursos físicos, desarrollo productivo, aspectos sociales e institucionales, economía e infraestructura física. Algunos expertos participan por tiempos cortos. Según el trabajo, pueden llegar a participar hasta 15 o 20 personas. Las personas claves deben participar durante todo el periodo del estudio y en particular el líder, que debe reunir múltiples condiciones personales y profesionales favorables para guiar un equipo de profesionales.

Estas recomendaciones sólo son útiles como referencia a lo óptimo puesto que, cuando se deben realizar estudios integrados de ámbitos rurales en países de América Latina y el Caribe, normalmente se pueden juntar como máximo cinco a seis personas de las profesiones que se encuentran disponibles. En estos casos es muy importante que tengan tiempo y medios para trabajar en equipo. El procedimiento recomendado, debido a que se llevó a cabo en una universidad, reunió excepcionalmente a personas de alto nivel, procedentes de 13 departamentos académicos, sin contar que tuvo el apoyo de otros centros con personas también de alto nivel profesional. Esto no se da normalmente en la práctica, pero sus experiencias pueden servir para aplicarlo a escalas menores.

El otro tipo de integración, que es de tipo económico, se basa en la valorización económica de los elementos que intervienen en una decisión con el fin de disponer de cifras con las cuales comparar situaciones. Hoy en día, el trabajo de valorización de los recursos ambientales es el principal desafío de los economistas, así como la forma de incorporar en las cuentas nacionales el denominado "patrimonio natural".^{6/}

La fase de integración disciplinaria-temática se realiza primordialmente durante el diagnóstico del ámbito. La fase de integración económica se realiza esencialmente durante la evaluación económica, social y ambiental de las propuestas de solución.

Para poder realizar transacciones entre los actores se debe disponer de valores comunes. El único camino disponible, y con cierto potencial para servir de común denominador para los demás, es el de valorización económica, a pesar de sus limitaciones. La articulación previa de acciones vía los trabajos "inter" o "trans" disciplinarios es necesaria para facilitar, luego, la valorización económica de las propuestas de solución.

Cuadro 7

Relaciones entre las Areas Temáticas y el Proceso de Materialización de Acciones

Cuadro 7										
Relaciones entre las Areas Temáticas y el Proceso de Materialización de Acciones										
Etapas del Proceso de Materialización de acciones -->	Actores	Criterios	Problemas	Objetivos	Ambito compartido (Abstracto)	Restricciones	Soluciones	Estrategias	Programas Operativos	-> Ambito Compartido (Real) ->
Areas Temáticas										
Política y Planes										
Leyes y Ordenación										
Instituciones y Funcionamiento										
Sociedad y Organización										
Cultura y Educación										
Ciencia y Tecnología										
Economía y Finanzas										
Mercado y Comercio										
Recursos e Infraestructura										
Usos y Producción										
Comunicaciones y Difusión										

V. EL PROCESO DE INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL

El proceso de incorporación de la dimensión ambiental dentro de la presente metodología es un proceso concebido para evitar o solucionar los conflictos ambientales entre los actores que participan o influyen el proceso de desarrollo del ámbito compartido. Esencialmente es un proceso de "gestión para la solución de conflictos ambientales". Dicho proceso de incorporación se debe realizar en forma conjunta con el proceso de materialización de acciones y el de transacciones entre actores. En cada paso dicha incorporación reviste características particulares. Para comprender como realizar esta incorporación se debe partir por explicar como se visualiza actualmente lo que es un conflicto ambiental para luego definir cuáles son los pasos para solucionar los conflictos detectados.

La visión más común de lo que es un conflicto ambiental es la que cada individuo percibe desde su particular punto de vista. Este individuo se sitúa usualmente como centro y emite sus juicios a partir de su nivel particular de conocimientos y percepciones de lo que le afecta. Mientras no se percate en que lo afecta directamente un daño ambiental no lo considera un conflicto. Tampoco se percata o no le preocupa si sus actividades afectan a terceros, menos aun si estos no reclaman o no tienen poder para impedirle seguir afectándolos. En general son contados los casos donde un solo individuo es capaz de visualizar un conjunto de conflictos ambientales, salvo que tenga una formación especializada y la ética de reconocer, además, cuales son causados por sus propias actividades.

Bajo estas circunstancias hay una serie de conflictos ambientales que no figuran como tales para muchos actores tomados en forma individual. En principio un individuo o empresa no considera conflicto lo que afecta a personas ubicadas fuera de lo que considera su entorno si la ley no lo impide; toma poca o ninguna precaución para evitar el daño de fenómenos naturales poco previsibles; no se preocupa si los recursos que destruye son un bien común o si por extraer el recurso que necesita destruye otros que no valoriza; no defiende elementos naturales que aún no tienen un valor económico para él, desconoce y por lo tanto no se preocupa de las consecuencias indirectas y de largo plazo que puede tener el deterioro ambiental, sobre todo la contaminación, en su salud y menos si repercute en generaciones futuras.

A la inversa, cuando los actores que habitan en un determinado espacio participan en grupo para detectarlos, la capacidad de encontrar los conflictos ambientales que se causan entre ellos mismos se incrementa exponencialmente. Las externalidades se internalizan, los efectos indirectos se conocen, las incertidumbres se asumen en forma corporada, los efectos de largo plazo son considerados y los elementos de la naturaleza son valorizados por lo menos por algunos de los actores que participan en el proceso.

El proceso de incorporación de la dimensión ambiental se sustenta en la solución de conflictos ambientales detectados con participación de los actores que comparten la gestión del desarrollo de un ámbito. Para este proceso se ha considerado que incorporar la dimensión ambiental equivale a un proceso de gestión para solucionar conflictos ambientales basado en la participación de los actores que habitan en un entorno compartido así como aquellos que sin habitarlo

influyen en dicho espacio. Los procesos de materialización de acciones, ya explicado, y el proceso de transacciones entre actores, dan las bases para la solución de los conflictos ambientales. El proceso de gestión de conflictos ambientales no hace más que concentrarse en los aspectos ambientales asociados a los otros dos procesos.

Los pasos necesarios para resolver los conflictos ambientales con participación de los actores involucrados son los siguientes:

Paso 1: Identificación de actores vinculados a conflictos ambientales.

El primer paso consiste en la identificación de los actores cuyas acciones actuales y proyectadas afectan el entorno y a otros usuarios. En esta selección, que se hace a partir del conjunto de actores identificados en el proceso de materialización de acciones, debe recordarse que la pobreza es tan destructora del medio natural como lo es la riqueza por lo que deben considerarse todos los actores independientemente de su nivel económico. Los actores exógenos al ámbito de gestión, pero que influyen sobre el mismo, también deben ser considerados. Es importante contar además con actores especialistas en analizar impactos ambientales.

Paso 2: Criterios y responsabilidades de los actores en materia ambiental.

El segundo paso consiste en analizar los diferentes criterios que tienen los actores con respecto al medio ambiente donde viven. También se deben rescatar las leyes y reglamentos aplicables en la zona con relación a los temas ambientales, identificar las obligaciones y funciones de los actores en materia ambiental tanto del sector público como privado, analizar el funcionamiento de las instituciones, su eficacia en el cumplimiento de las normas y otros aspectos que permitan conocer el perfil de cada actor. Es esencial conocer las suposiciones, valores, intereses y poderes que tiene cada grupo de actores para generar o solucionar los conflictos ambientales.

Paso 3: Identificación de los conflictos ambientales entre los actores.

El tercer paso consiste en la identificación de conflictos ambientales entre los actores debido a situaciones actuales y proyectadas de crecimiento económico, ocupación del territorio, crecimiento demográfico, fenómenos naturales extremos y otros.

Los conflictos se deben expresar en la misma forma que los problemas y restricciones (véase Cuadro 3). Es importante que cada conflicto se dimensione o cuantifique en términos físicos, económicos y sociales. Por ejemplo, la erosión y degradación de 500 hectáreas de tierras de cultivo (dimensión física) se pueden dimensionar como una pérdida económica de U\$ 140,000.- de ingresos al año (dimensión económica) o como una pérdida de 50 empleos directos y 30 empleos indirectos al año (dimensión social), en el ámbito en estudio. Es decir, que el mismo problema se puede dimensionar, en teoría, en alguno de los tres planos de análisis. Como no existen equivalencias absolutas, es preferible presentar las

tres dimensiones en un sólo cuadro con la finalidad de que el lector pueda extraer sus propias conclusiones.

Los conflictos ambientales entre los actores, habitantes de un determinado ámbito, se originan por diferentes motivos. Dichos conflictos se deben detectar recurriendo al empleo de algunos de los variados métodos para medir impactos ambientales, los cuales se encuentran, sobre todo, en las guías de formulación y presentación de proyectos a los bancos internacionales.^{7/} La diferencia fundamental en esta secuencia estriba en que cada impacto ambiental debe asociarse con los actores que los causan y los actores que reciben o recibirán sus efectos a corto, mediano o largo plazo. Se trata por lo tanto de construir matrices de impactos asociada a los actores. Además, se debe contruir una matriz con impactos físicos, otra con impactos económicos y otra con los impactos sociales.

Paso 4: Selección y priorización de conflictos a ser evitados.

El cuarto paso consiste en determinar, a partir de la matriz de conflictos (impactos ambientales --expresados física, económica y socialmente-- y actores asociados a dichos impactos) previamente detectados, el orden en que deben eliminarse los conflictos, así como identificar a los actores involucrados en cada caso. El objetivo final del trabajo consiste en la minimización de los conflictos detectados con el menor costo para los actores involucrados. Los objetivos parciales de solución de conflictos deben conducir al alcance de dicho objetivo general con los recursos y conocimientos tecnológicos disponibles.

Cada conflicto, debidamente ordenado y clasificado, se debe convertir en un "caso". Es importante además que cada caso se vincule con los demás casos con el fin de visualizar como contribuye su solución al alcance de la solución integrada de los conflictos ambientales. La construcción de modelos de comportamiento del entorno es muy útil en esta etapa para tener una idea del comportamiento del sistema (e.g. modelo de calidad de agua y del aire).

En este paso, a partir de los modelos parciales de comportamiento del sistema, se deben diseñar los escenarios que se esperan alcanzar con la eliminación de los conflictos ambientales. Se debe construir escenarios que además minimicen la gestación de nuevos conflictos. A partir de esos escenarios se deben verificar el impacto de los objetivos de crecimiento económico generados en el proceso de materialización de acciones. Se debe verificar de que forma los objetivos de crecimiento económico incrementan las demandas sobre el entorno. Los escenarios deben construirse teniendo un claro conocimiento de las tecnologías de transformación productiva y de manejo ambiental que se aplicaran.

Al respecto se debe recordar que la formulación de objetivos de crecimiento económico debe hacerse considerando, como elementos de decisión, los efectos secuenciales que tendría su materialización en el medio ambiente, a corto, mediano y largo plazo.

Como se puede deducir "Incorporar la dimensión ambiental" o "considerar el medio ambiente" en la formulación de objetivos de desarrollo antecede a la necesidad de preocuparse de "paliar los efectos negativos". De hecho, implica,

por lo menos, tres aspectos básicos que revisten suma importancia dado que van dirigidos a un uso más eficiente de los recursos naturales. Estos aspectos son:

a) Conocer y saber manejar la oferta de los recursos, de manera que se obtenga un provecho de ellos sin destruirlos ni agotarlos. Esto implica utilizar los conocimientos técnicos para manejar el entorno.

b) Conocer y saber manejar la demanda de recursos (en cantidad, calidad, lugar y tiempo) a fin de evitar una presión excesiva sobre la capacidad de oferta (también en cantidad, calidad, lugar o tiempo). La demanda sobre los recursos es función de los estilos de desarrollo de la región.

c) Conocer y saber manejar los efectos o tramas secuenciales, positivos o negativos; para evitarlos, controlarlos o aceptarlos; que se producen en el ambiente como resultado de la interacción oferta-demanda de recursos.

En la práctica, esto abre una serie de obligaciones o compromisos de acción que se inician antes de tomar una decisión para intervenir en el medio, que no terminan nunca, y abarcan tanto aspectos de políticas o estilos de desarrollo como de técnicas o conocimientos científicos. Por ello es tan importante que las consideraciones ambientales se tomen desde el momento de definir los objetivos de crecimiento económico y no solo una vez hecha la decisión de ejecutar un proyecto u otra acción.

En un proceso de incorporación de la dimensión ambiental la forma de tomar las decisiones reviste una analogía con la forma como se piensa las jugadas en un juego de ajedrez. Las jugadas y sus probables efectos se deciden desde antes de intervenir en el tablero. Se "simula" la jugada manteniendo un dedo sobre la ficha y se analizan todas las posibles implicaciones de la movida. Además se procura prever todas las posibles futuras jugadas del "enemigo" con el fin de neutralizarlas antes que aparezcan o tener caminos alternativos ya pensados. Mas aun se está dispuesto a sacrificar ciertas piezas con el fin de alcanzar metas superiores. Gana quien previene la mayor cantidad de opciones y no se deja sorprender por acontecimientos inesperados. Es decir el jugador trata de controlar el largo plazo, las externalidades, las incertidumbres y el comportamiento de los elementos (fichas de juego, tiempos, actitud del oponente) que pueda manejar.

Para incorporar la dimensión ambiental se debe pensar en las consecuencias de la intervención que se va a realizar en el medio desde antes de iniciar cualquier acción. Si se opta por intervenir, se deberá seguir controlando cada acción en forma continua hasta alcanzar los objetivos deseados. Ello obliga, por ejemplo, a incorporar la dimensión ambiental desde los niveles de planificación de uso hasta el nivel de operación de los sistemas construidos y manejo de los recursos naturales intervenidos.

Paso 5: Ordenamiento del territorio para manejar los conflictos ambientales.

El ordenamiento del uso del espacio es un ejercicio que, por definición, "incorpora" la dimensión ambiental. Debe servir para programar actividades

encaminadas a compatibilizar la oferta con la demanda de recursos a corto, mediano y largo plazo, en armonía con las necesidades políticas, sociales, económicas y ambientales. La ordenación del territorio también debe servir para corregir situaciones negativas ya existentes, recuperar recursos perdidos y evitar conflictos entre los usuarios, así como para prevenir el efecto de fenómenos naturales que pueden generar catástrofes.

El ejercicio de ordenamiento del territorio se debe hacer con la participación de los actores utilizando alguno de los métodos disponibles (e.g. método de ordenamiento ambiental del territorio, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de México.8/)

El ordenamiento del territorio permite detectar y prevenir las consecuencias potenciales en el ambiente, y en los diferentes actores, que tendría alcanzar los objetivos de crecimiento económico. Dichas consecuencias deben especificarse con relación a los impactos tanto en el entorno como en las personas o actores. En este sentido la ordenación del uso del territorio debe servir para verificar la factibilidad de alcanzar los objetivos de crecimiento económico sin dañar el medio ambiente y sin crear conflictos entre los usuarios y al menor costo económico-financiero posible en el largo plazo.

Paso 6: Identificación de los obstáculos para resolver los conflictos ambientales.

Durante el ejercicio del ordenamiento del territorio deberán identificarse los obstáculos que impiden solucionar los conflictos. Para realizar esta labor se deben clasificar los obstáculos por área temática. Así es posible identificar los obstáculos políticos, los financieros, los tecnológicos, los sociales, los educacionales y otros. Los obstáculos deben identificarse por "caso" de conflicto. Para cada caso de conflicto se debe entonces contar con la lista de obstáculos que impiden solucionarlo. También se deberán ordenar los obstáculos según el orden en que deben ir superándose. Cada obstáculo debe identificarse con las personas que lo causan, las que son responsables de solucionarlo, y con las personas que pueden de alguna forma modificar la situación.

Paso 7: Generación de opciones de solución para levantar los obstáculos

La fase creativa de la incorporación de la dimensión ambiental consiste en la generación de soluciones para superar los obstáculos que impiden solucionar los conflictos. Hay dos grupos de soluciones complementarias que deben tratarse en forma simultánea: Las soluciones directas o técnicas a los conflictos ambientales (e.g. tratar aguas servidas) y las soluciones administrativas o indirectas necesarias para que las soluciones técnicas puedan aplicarse (e.g. créditos para construir la planta y normas para no contaminar el agua).

Las soluciones directas pueden ser continuas o discontinuas en el tiempo. Las soluciones discontinuas son esencialmente los proyectos de inversión y las continuas son todas las actividades de producción y servicios.

En la generación de soluciones para compatibilizar el crecimiento económico con la sustentabilidad ambiental, el hombre tiene dos alternativas complementarias (véase Cuadro 7).

Por un lado puede prefijar las condiciones ambientales "sostenibles" (por ejemplo, los niveles 'tolerables' de contaminación del aire o de erosión de suelos) y condicionar el "crecimiento económico" --con la utilización de la tecnología disponible-- para que no se sobrepasen estos límites de tolerancia (por ejemplo, reduciendo la circulación de vehículos contaminantes o prohibiendo cultivar en suelos de alta pendiente).

Por otro lado, puede prefijar las metas de crecimiento económico "deseables", por ejemplo, las necesidades de transporte o de producción agrícola, y procurar utilizar tecnologías y manejar el ambiente para satisfacer sus metas sin sacrificar su entorno (por ejemplo, utilizando motores y sistemas de combustión no contaminantes o técnicas de cultivo que no erosionen los suelos en zonas de alta pendiente).^{9/}

En teoría, el hombre debería reducir sus demandas de crecimiento económico para satisfacer sus necesidades mientras no sepa como manejar el entorno sin degradarlo.

En materia de manejo de la oferta de recursos, existen dos opciones complementarias:

- i) De formulación y ejecución de proyectos de inversión, que, por su naturaleza, constituyen una intervención directa en el medio para satisfacer demandas. No es necesario explicar con mayores detalles lo importante que es tratar de que esa "intervención" sea lo menos "perniciosa" y tenga el mínimo de efectos secuenciales posibles. Esta opción esta siendo profusamente analizada para incorporar consideraciones ambientales sobre todo en los proyectos que reciben financiamiento internacional.
- ii) De la operación y el mantenimiento de las obras construidas y el manejo y la conservación de los recursos en producción. Esta fase constituye, por definición, el manejo de los efectos secuenciales de la intervención en el medio con el fin de obtener una adecuada rentabilidad y conservación de los recursos. Es una labor, de carácter continuo que ofrece muchas opciones de ser mejorada en la parte ambiental.

En materia de manejo de la demanda de recursos, considerar la dimensión ambiental es indudablemente una tarea más compleja. De hecho, se deben enfocar los cambios en lo que se ha denominado "estilos de desarrollo", tema sobre el cual la CEPAL, por intermedio de su Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA del Medio Ambiente ha venido laborando largamente. El manejo de la demanda comprende aspectos de carácter técnico, político, económico y social con el fin de modificar los patrones de consumo de la población e incrementar la eficiencia del uso del recurso.

Las soluciones indirectas, continuas y discontinuas, tal como se menciona en la introducción, se refieren a la formulación de políticas, la organización

Cuadro 7

**OPCIONES PARA LA COMPATIBILIZACION DE LAS RELACIONES ENTRE
SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO**

EL CRECIMIENTO ECONOMICO DEPENDIENTE DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL (Proporciona orientaciones para "manejar" las demandas de recursos por parte de los usuarios)	
Condición	Fijar las características ambientales "adecuadas" , y, en función de éstas, recomendar el "crecimiento económico" que no le afecte.
Interrogantes	1. ¿Cómo afecta el "crecimiento económico" al medio ambiente? 2. ¿Cómo debe modificarse el "crecimiento económico" para no "afectar" al medio ambiente?
LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DEPENDIENTE DEL CRECIMIENTO ECONOMICO (Proporciona orientaciones para "manejar" las ofertas de recursos del ambiente)	
Condición	Fijar las características de crecimiento económico deseadas, y, en función de éstas, recomendar el modo de "manejar" el medio ambiente sin degradarlo.
Interrogantes	1. ¿Cómo contribuyen las técnicas de "manejo del medio ambiente" al crecimiento económico? 2. ¿Cómo "manejar el medio ambiente" para alcanzar o mantener niveles deseados de crecimiento económico?

Fuente: Axel Dourojeanni, CEPAL, 1991

institucional, el otorgamiento de créditos, la capacitación y otras acciones similares. Es probablemente el área mas complicada para sugerir soluciones y donde se presentan los mayores obstáculos para solucionar los conflictos ambientales.

Paso 8: Estrategias para la aplicación de las soluciones técnicas.

El diseño de estrategias para aplicar las soluciones previamente diseñadas es el paso más importante de los listados. En este paso se debe decir como se aplicaran las soluciones, quien lo hará, con qué recursos, en qué momento y en qué orden. El diseño de las estrategias debe tomar en cuenta, además, las características peculiares de las soluciones que se deben aplicar para resolver conflictos ambientales, como son:

- Las soluciones son de largo plazo, inclusive intergeneracionales.
- La mayoría de las soluciones engendra nuevas externalidades.
- El éxito de la solución esta sujeta a una serie de incertidumbres.
- Existen un serie de efectos indirectos ambientales aún desconocidos.
- Muchos elementos de la naturaleza no son valorados o son desconocidos.
- No existen usualmente mecanismos de gestión para aplicar las soluciones.

Paso 9: Diseño de programas y proyectos para la solución de conflictos ambientales.

Para el diseño de programas y proyectos se recomienda utilizar las guías que proporcionan las agencias financieras, tales como las guías del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Paso 10: Ejecución de los programas y monitoreo permanente del ambiente.

Esta paso constituye la etapa final antes de reiniciar el ciclo. El monitoreo se considera que debe ser una actividad permanente.

Con relación a los pasos sugeridos para incorporar la dimensión ambiental cabe mencionar que, en cada espacio o ámbito de gestión compartido, existe un sinnúmero de intereses en juego que se elevan al infinito si se consideran los objetivos de cada individuo, corporación o sociedad participante. La realidad es que estas posiciones se encuentran normalmente en conflicto, y, quienquiera que haya tenido la ocasión de sentar a actores en conflicto por temas ambientales en una mesa de reunión apreciará lo difícil que es que se llegue a acuerdos basados en la buena voluntad.

Para modificar estas condiciones se requiere de un sistema de gestión ambiental que fomente las transacciones entre los actores y que tenga la autoridad para arbitrar, aplicar leyes, subsidiar, otorgar medidas compensatorias y en general lograr realmente que se eviten y se solucionen los conflictos ambientales.

Si no se dispone de un sistema de gestión que permita tratar los temas ambientales con el conjunto de actores que ocupan un espacio compartido se tendrá una condición de anarquía ambiental. Por ahora los afectados han tratado de evitar los problemas y resolver los conflictos creando una oficina del medio ambiente que, supuestamente, es responsable de combatir todos los males. Lamentablemente esta supuesta "oficina solución" generalmente no puede resolver por sí sola los conflictos por dos motivos: porque nunca dispone de todos los recursos que serían necesarios para "limpiar" todo lo negativo que se produce por manejos inadecuados (es poco rentable manejar sólo lo negativo); y, porque, lamentablemente, en la mayoría de los casos, los únicos que tienen los recursos y saben cómo evitar los efectos no deseados son los mismos que los producen.

A raíz de las situaciones expuestas, se deben buscar caminos más efectivos para incorporar las consideraciones ambientales. Una alternativa es que el propio sistema de gestión que promociona el desarrollo económico de un ámbito sea capaz

de promover, orientar y guiar la realización de una serie de transacciones entre los diferentes causantes y receptores de los problemas ambientales, considerando el beneficio mutuo y colectivo que ello puede ocasionar. Para ello se deben tener recursos con el fin identificar acciones compensatorias, arbitrar conflictos y hacer que los actores involucrados mantengan sus compromisos.

La hipótesis es que la sumatoria de las soluciones de los conflictos ambientales --efectuadas con una orientación adecuada y abarcando el total de la región compartida-- puede llevar, eventualmente, al desarrollo y manejo integral de dicha región considerando tanto la dimensión ambiental como la social.

El planteamiento se sustenta en el hecho de que hasta la fecha dichas transacciones sobre temas ambientales son mínimas o parciales y, tal como se indicó, existe más bien una situación de anarquía entre los causantes y los receptores de los problemas ambientales que la búsqueda de soluciones.

Los pocos acuerdos existentes se limitan a ser simples medidas para protegerse contra situaciones adversas. Usualmente benefician sólo a algunos grupos sin tomar en cuenta las ventajas que supone evitar el problema en su origen ni considerar el resto de la sociedad. Tal es el caso de los sistemas de control de inundaciones, que sólo se hacen en algunos tramos del río y que no implican medidas ni en la cuenca ni en otras partes del cauce, o los planteamientos de manejo de cuencas hechos exclusivamente para beneficiar a los habitantes aguas abajo.

Los orígenes de esta situación son principalmente tres: a) el desconocimiento que tienen los usuarios de las posibles transacciones ambientales que pueden llevarse a cabo entre ellos para beneficio mutuo, así como del valor que dichas transacciones pueden tener a corto o largo plazo; b) la relativa impunidad que ostentan los usuarios con relación a la destrucción o el mal uso del medio ambiente cuando afecta a terceros o a personas de menor fuerza relativa (en general, el usuario más fuerte no siente la necesidad de firmar acuerdos con nadie si él puede protegerse solo, con lo cual tampoco se obliga a no afectar a terceros), y c) la falta de decisión política firme y sostenida para hacer prevalecer los acuerdos y legislaciones que ya han sido aceptados y para crear y mantener las autoridades pertinentes que se encarguen de hacerlos cumplir.

Con respecto al punto a), para fomentar y orientar el mayor número de transacciones sobre temas ambientales se requiere, tal como se mencionó, un sistema de gestión --y no una simple administración-- que se establezca a nivel de las regiones y que trabaje dentro del marco de desarrollo integral de las mismas, buscando la equidad para sus habitantes y la conservación del medio.

Un sistema de gestión de este tipo debe abarcar la conducción de actividades técnicas y legales. Sus funciones serían, entre otras las siguientes: a) elaborar los marcos conceptuales y los planes indicativos (ordenamiento ambiental) con el fin de poder detectar y orientar las posibles transacciones entre los usuarios buscando el mayor beneficio para los intereses de las personas y de la sociedad, y b) convocar a los diferentes participantes potenciales para que realicen sus transacciones con conocimiento del valor de cada una y de los requerimientos establecidos legalmente por la sociedad a la que pertenecen. Los pasos para concretar las transacciones se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8

PASOS PARA CONCRETAR POSIBLE TRANSACCIONES EN TEMAS AMBIENTALES

- Paso 1: Identificar a los actores que participan en el desarrollo, uso y manejo de los recursos naturales y el entorno, o cuyas acciones alteren el medio ambiente.
- Paso 2: Asegurarse de que estén debidamente representados los intereses de aquellos actores o grupos de actores que tienen interdependencia ambiental entre sí.
- Paso 3: Confrontar las discrepancias y concordancias entre los actores con el fin de identificar las posibles áreas de acuerdo.
- Paso 4: Generar alternativas u opciones técnico-operativas que valoricen y evalúen las posibles áreas de acuerdo entre los actores presentes.
- Paso 5: Delimitar el área de influencia geográfica o física e institucional o administrativa de las alternativas o áreas de acuerdo para precisar qué actores están involucrados en las alternativas de acuerdo.
- Paso 6: Predecir el efecto en el tiempo de la adopción de las alternativas propuestas para determinar el grado de compromiso de los actores.
- Paso 7: Evaluar las alternativas propuestas, en lo posible, en términos cuantitativos, determinando los costos y beneficios directos e indirectos de cada una de ellas. Asignar tentativamente a los actores los beneficios y costos identificados.
- Paso 8: Identificar posibles acciones compensatorias del Estado o de organismos colectivos para superar las discrepancias que puedan existir en la asignación de costos a los actores cuando sus acuerdos benefician a la sociedad.
- Paso 9: Ejecutar las transacciones con un claro conocimiento por parte de los que firmen el acuerdo de los compromisos que adquieren, así como de los compromisos compensatorios si los hubiere.
- Paso 10: Hacer que los diferentes actores respeten los compromisos adquiridos mediante acciones legales, supervisiones y asistencias técnicas, de ser necesario. Mantener un sistema de vigilancia.

Basado en: Stanley A. West, "Planificación, análisis ambiental y gestión del conflicto", publicado en "Las represas y sus efectos sobre la salud".

El sistema de gestión debe dedicarse a evitar la aparición de conflictos y a solucionar, controlar o mitigar los efectos y las causas de los problemas ya creados. Para ello es esencial que se haga participar a los usuarios para que incorporen dentro de sus procesos de uso las medidas de manejo ambiental.

Hipotéticamente, crear un sistema de esta naturaleza se asemejaría a abrir una bolsa de "transacciones ambientales" que, si pudiera tener opciones valoradas económicamente, permitiría comprar y vender acciones ambientales por mutuo acuerdo entre los tratantes, dentro de reglas preestablecidas. Estas transacciones podrían ocurrir, por ejemplo, entre los habitantes de la parte baja de una cuenca, que deseen agua de buena calidad, y los habitantes de la parte alta de la cuenca, para que mantengan dicha calidad.

Con respecto a los puntos b) y c), es conocido que el disponer de un sistema de gestión ambiental u otro similar, así como de legislaciones ambientales, lamentablemente no garantiza que se van a lograr los objetivos. Muchos países o regiones tienen estos sistemas en una u otra forma, pero no se

ponen en práctica si no hay un respaldo político firme y equitativo. En muchos casos se ha encontrado que estos respaldos sólo nacen a partir de grandes crisis o catástrofes, como una ciudad inundada o una zona contaminada a tal punto que haya el peligro de que enfermen y mueran sus pobladores. Sin lugar a dudas, las grandes catástrofes han hecho más que cientos de reuniones y artículos en los periódicos pero obviamente no es el camino más adecuado sino el más primitivo. Se espera que se tomen medidas antes de que ocurran las crisis tanto para evitarlas como para estar preparados a enfrentarlas si son ineludibles.

VI. LA COMPLEJA ARTICULACION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Los tres objetivos que conducen al desarrollo sustentable deben alcanzarse tomando como referencia territorios o espacios físicos determinados. Estos espacios pueden variar en el tiempo, ya sea porque cambian los límites de gestión o es el mismo espacio físico el que sufre variaciones, originándose otro espacio de sustentabilidad diferente al inicial.

Esto debe entenderse como parte de un proceso dinámico asociado al concepto de desarrollo sustentable. Los actores centrales, que deben conducir el proceso, son los habitantes de dicho espacio así como aquellos que sin vivir dentro del espacio ejercen influencias sobre el mismo. Cada uno de estos actores tiene sus propios criterios, problemas y objetivos.

Para concluir puede señalarse que el juego de la armonización entre crecimiento económico (representado por el proceso de materialización), la equidad (representada por las transacciones) y la sustentabilidad ambiental (representada por la respuesta potencial del ámbito a las intervenciones), es complejo. El hecho que las decisiones deban tomarse sujetas a una gran cantidad de valores aún no cuantificables y subjetivos, requiere ser abordado con métodos que faciliten la participación efectiva de los actores.

Los procedimientos de gestión que se exponen en el presente documento pretenden dar elementos para que esta armonización pueda ser conducida haciendo abstracción de las limitaciones conceptuales y teóricas. Para lograrlo se basa en la participación directa de los actores comprometidos con la ansiada búsqueda del desarrollo sustentable.

El método expuesto ha probado ser útil para ordenar los cientos de aportes a la temática ambiental, y, además, de ser capaz de convertir en hechos muchos temas que hoy no sobrepasan la retórica de las buenas intenciones. Su aplicación es válida a nivel de cualquier ámbito, aun cuando es más adecuado a niveles municipales, microrregionales y regionales, así como de cuencas hidrográficas. El libro del cual se ha extraído este resumen contiene abundante información práctica que ayuda a comprender la aplicación de los procedimientos.

Notas

1/ Peter Nijkamp, Regional Sustainable Development and Natural Resources Use, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., 26 y 27 de abril de 1990.

2/ Robert Costanza y Lisa Wainger, "No Accounting for Nature, How Conventional Economics distorts the Real Value of things". The Washington Post, Washington D.C., 2 de septiembre de 1990.

3/ Axel Dourojeanni y Tomás Santa María, "Estrategia de participación y concertación campesinas para el desarrollo de microrregiones de alta montaña en América Latina", Desarrollo agrícola y participación campesina, Publicación de la CEPAL, Santiago de Chile, 1988.

4/ Para ejecutar este paso se recomienda utilizar el método "Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) cuyo nombre en español es "Planificación de proyectos por objetivos". Este método es utilizado por la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, cuya dirección es Dag Hammarskjöld Weg 1-2, Postfach 5180, D-6236 Eschborn 1 bei Frankfurt am Main. Telefon (06196) 79-0, Telex 407501-0 gtz d. Alemania

5/ Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI), Framework for Regional Planning in Developing Countries. Methodology for an Interdisciplinary Approach to the Planned Development of Predominantly Rural Areas, editado por J.M. van Staveren y D.B.W.M. van Dusseldorp, Publicación N°26. P.O.Box 45, 6700 AA Wageningen, Países Bajos, 1983.

6/ Centro Científico Tropical (CCT) e Instituto de Recursos Mundiales (WRI). "La depreciación de los recursos naturales de Costa Rica y su relación con el Sistema de Cuentas Nacionales", San José, Costa Rica, febrero de 1991; y Li Jinchang, Gao Zhengang et al. "Natural Resource Accounting for Sustainable Development", Development Research Center of the State Council (DRC) and World Resources Institute (WRI), The China Environmental Science Press, Beijing, 1987.

7/ Por ejemplo, el Asian Development Bank dispone de una serie de guías tales como: "Environmental Guidelines for Selected Infrastructure Projects"; "Environmental Guidelines for Selected Agricultural and Natural Resources Development Projects", que especifican sus recomendaciones para medir los impactos ambientales.

8/ La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se encuentra en Constituyentes N°947, Colonia Belén de la Flores, Delegación Miguel Hidalgo, México, D.F., Telex: 271-6614 Teléfono 271-8481.

9/ Axel Dourojeanni R. "Transacciones ambientales en el campo de los recursos hídricos" en Medio Ambiente y Urbanización N°31, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED, América Latina. Año 8, Buenos Aires, Argentina. junio de 1990.

Anexo 1

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA SIERRA
DEL PERU ¿SON ESTRATEGIAS? */

*/ Este trabajo, preparado por Axel Dourojeanni R., fue publicado en la revista Actualidad Económica de Perú. N°114 Edición Extraordinaria, Año XII, marzo de 1990, y en el N°115, abril-mayo de 1990, Lima, Perú.

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA SIERRA
DEL PERU ¿SON ESTRATEGIAS? a/

A. Las estrategias de desarrollo de la Sierra

En el Perú se dispone de una serie de estrategias globales y parciales para fomentar el desarrollo del hombre en la Sierra (véase Cuadro 1). Fueron elaboradas con gran esfuerzo y, evaluadas en su conjunto, incluyen prácticamente todos los elementos y características necesarias para poder formular un programa de trabajo coherente y viable. A pesar de contar con todo este bagaje de estrategias y planes es sin embargo aparente que ninguna reúne las características para catalogarse como estrategia nacional. Las de carácter local o microrregional, que son las más operativas e integrales, carecen del alcance o cobertura territorial suficiente y las de carácter nacional normalmente no pasan de ser meros enunciados de buenas intenciones o esfuerzos abortados antes de poder ser aplicados en su totalidad.

Las estrategias de carácter local o microrregional, conducidas directamente desde la región y con personal en las comunas, dirigidas bajo sistemas de gestión estables, flexibles y autónomos, son las pocas que, aparentemente, han logrado transformarse en programas de acción articulados y efectivos. Como ejemplo se tienen las estrategias del Programa de Desarrollo Rural en Microrregiones, Cuzco (PRODERM) y del Programa de Desarrollo Rural Integral Silvoagropecuario de la Universidad Nacional de Cajamarca.

Las estrategias de nivel nacional son de menor efectividad relativa. Los programas de carácter subsectorial, sin embargo, también han logrado ejecutar acciones concretas. Como ejemplos de este tipo de acciones se tienen el Programa de Mejoramiento de Riego en la Sierra (PLAN MERIS) y el programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas del Ministerio de Agricultura. Hay muchas otras estrategias orientadas al fomento de ciertos cultivos (maíz, papa), pasando por mejorar la cunicultura, la apicultura, hasta el fomento de generación de biogas y uso de cocinas solares. Estas acciones, lamentablemente, tienden a atomizar o "parcelar" el desarrollo, como señala A. Paniagua, a pesar de su indudable valor individual.

A nivel sectorial también se enfrentaron serios inconvenientes. Por ejemplo, el denominado Proyecto Especial Plan Sierra, lanzado por el Ministerio de Agricultura, fue abortado por considerar que nació con fallas conceptuales. El fracaso de este plan fue ampliamente analizado por Orlando Plaza en un artículo de la Revista Debate Agrario N° 5.

a/ Este trabajo, preparado por Axel Dourojeanni R., fue publicado en la revista Actualidad Económica de Perú. N°114 Edición Extraordinaria, Año XII, marzo de 1990, y en el N°115, abril-mayo de 1990, Lima, Perú.

<p>Cuadro 1</p> <p>LISTA DE ALGUNOS PLANTEAMIENTOS DE ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO EN PARTE O EL TOTAL DE LA SIERRA DEL PERU</p> <p>Nombre asignado a la estrategia y referencias utilizadas</p>	
1.	<p>Estrategia de Desarrollo para la Sierra del Perú.</p> <p>Fuente: Documentos del Proyecto Especial Programa para el desarrollo de las microrregiones en emergencia económica y social. Instituto Nacional de Planificación. Serie Documentos de trabajo, Lima, 1984.</p>
2.	<p>Propuesta del Plan de Gobierno de Izquierda Unida para la Sierra del Perú.</p> <p>Fuente: Javier Iguiniz, en la publicación "Estrategias para el desarrollo de la Sierra", publicado por la Universidad Nacional Agraria "La Molina y el Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas". Cusco, abril 1986.</p>
3.	<p>Proyecto Especial Plan Sierra.</p> <p>Fuente: Documentos del Ministerio de Agricultura, 1988. Comentarios de Orlando Plaza en Debate Agrario N° 4.</p>
4.	<p>Programa del APRA: Desarrollo de la Sierra.</p> <p>Fuente: Víctor López, en "Estrategias para el desarrollo de la Sierra", publicado por la Universidad Nacional Agraria "La Molina" y el Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas". Cusco, abril 1986.</p>
5.	<p>Proyectos de Recursos de Agua para la Ayuda de Campesinos de la Sierra del Perú.</p> <p>Fuente: W. W. Shaner y Axel Dourojeanni. Documento de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y de la Dirección General de Aguas, Lima, 1975. Nota: Esta propuesta luego se materializó en el denominado Plan de Mejoramiento de Riego en la Sierra (PLAN MERIS).</p>
6.	<p>Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas de la Dirección General de Aguas y Suelos del Ministerio de Agricultura.</p> <p>Fuente: Publicación 5 Años de Conservación de Suelos con los Campesinos de los Andes Peruanos. Ministerio de Agricultura, Lima 1988.</p>
7.	<p>Proyecto Comunal de Reforestación-Lineamientos Metodológicos para su formulación.</p> <p>Fuente: Chris Van Dam y Arjen Hetteema. Publicación del Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR) y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Lima, marzo 1985.</p>

- | |
|--|
| <p>8. Proyecto Especial de desarrollo rural en microrregiones "PRODERM".
Fuente: Documento "La experiencia de 10 años del PRODERM", publicado por la Corporación Departamental de Desarrollo del Cusco, Convenio Perú-Holanda y Comunidad Económica Europa, Cusco, marzo 1988.</p> |
| <p>9. Programa de Desarrollo Rural Integral del Servicio Silvo Agropecuario (SESA) de la Universidad Nacional de Cajamarca.
Fuente: Documentos varios del SESA y "Manual Silvo Agropecuario". publicado por la Junta de Acuerdo de Cartagena y la Comunidad Económica Europea. Lima, 1989.</p> |
| <p>10. Manejo de Cuencas: Hacia una nueva estrategia del desarrollo Rural en el Perú.
Fuente: Julio Alfaro y Alberto Cárdenas Alva, libro publicado con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, Lima, octubre 1988.</p> |

<p>Nota: Este listado se ha hecho únicamente a título de ejemplo. Existen varias decenas más de planteamientos similares a nivel nacional, regional, microrregional y comunal.</p>
--

A niveles multisectoriales no se ha logrado aun en el Perú articular las acciones en favor del desarrollo del hombre en la Sierra. A nivel nacional el intento más importante parece haber sido realizado por el "Proyecto Especial Programa para el Desarrollo de las Microrregiones en Emergencia Económica y Social". Este esfuerzo se encuentra, sin embargo, seriamente amenazado a desaparecer, a pesar de que sus autores han señalado oportunamente las razones por las cuales no llega a cumplir sus objetivos.

Sobre estos programas se han superpuesto ideas de políticas de carácter nacional multisectorial, como las lanzadas el programa del APRA para el desarrollo de la Sierra y la propuesta del plan de Gobierno de Izquierda Unida para la Sierra del Perú. Son de nivel tan agregado que Julio Cotler, luego de escuchar su presentación, se pregunta ¿cómo se hace esto? ¿Cómo y con quién se podrá hacer esto? Estas preguntas reflejan simplemente que dichos planes integrales y nacionales están lejos aun de ser caminos que indiquen cómo lograr alcanzar metas concretas y por lo tanto abren otra pregunta: ¿A qué se debe ésto?

Esta es la interrogante que se trata de responder en este ensayo. Para hacerlo se puede recurrir a plantear algunas hipótesis sobre los motivos que explicarían los fracasos.

Entre diversas hipótesis, se rescatan dos que explicarían parte de los motivos por los que varias de las estrategias fracasaron. Estas hipótesis son:

1. No fueron diseñadas ni elaboradas disponiendo de la información necesaria para hacerlo. La falta de información y conocimientos se reemplazó con supuestos.

2. A pesar de denominarse "estrategias", una gran parte de las propuestas no fueron diseñadas satisfaciendo los requisitos inherentes al concepto de estrategia.

Para validar si estas ideas son aceptables, se ha partido por definir lo que, para el autor del presente artículo, es una estrategia y cuáles son las características más relevantes que le confieren tal denominación. Una vez en poder de esta definición y características, se ha procedido a evaluar algunas de las estrategias para el desarrollo del hombre de la Sierra.

B. Los insumos y requisitos para diseñar estrategias

Para tratar de probar las hipótesis señaladas se ha partido por delinear cuáles serían los insumos que se necesitan para elaborar una estrategia y cuáles son los requisitos que deben ser satisfechos al diseñarla.

Los insumos para elaborar una estrategia se obtienen ejecutando los siete primeros pasos de la secuencia de materialización de acciones que se presenta en el Cuadro 1 del texto. En la secuencia señalada el diseño de las estrategias recién se puede empezar a hacer en el octavo paso; cuando ya se conoce quiénes son los actores involucrados en el proceso de gestión, cuáles son sus criterios, problemas y objetivos; en qué ámbito se van a aplicar las estrategias; cuáles son los obstáculos o restricciones que se deben superar y cuáles son las soluciones para lograr superarlos. Es decir que las estrategias se pueden diseñar sólo cuando ya se conoce lo que se desea lograr y para qué personas van a servir. Existe, además, una estrecha correlación entre la información que se obtiene al dar los pasos previos señalados en la presentada secuencia, y la información necesaria para diseñar las estrategias.

Algunos autores consideran que la información contenida en estos pasos previos constituye por sí sola una estrategia. Esto es incorrecto puesto que, en la realidad, dicha información representa sólo los insumos para diseñarla. No se puede, sin embargo, obviar dichos insumos sin caer en gruesos errores (véase Cuadro 4 del texto).

Una vez verificado si la estrategia evaluada ha sido elaborada con los insumos necesarios para sustentarla es necesario determinar si el diseño propiamente dicho de la estrategia ha sido efectuado satisfaciendo sus características. Dichas características son:

- i) Las estrategias son usualmente diseñadas por algunos, transmitidas por otros y aplicadas a terceros. Es decir, hay personas que las formulan, otras que las ejecutan y otras que las reciben. La necesaria participación del hombre en estas tres instancias requiere el uso de tácticas e instrumentos para lograr dicha participación. Cuanto mayor es la participación de los mismos actores en las tres instancias indicadas, menores serán las necesidades de aplicar instrumentos inductivos y coercitivos para la aceptación de las decisiones. Las estrategias que no toman previsiones para concertar acciones con la participación de los actores involucrados son incompletas.

ii) Las estrategias se basan en posiciones que son relativas a la visión de cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo. De hecho, se basan en "realidades" o "escenarios" actuales, visualizados por cada uno de los actores o grupo de actores, para alcanzar otras "realidades" o "escenarios", también pertinentes a cada uno de ellos. No hay una sola realidad actual ni futura para cada actor, ni ésta es estática en el tiempo. El diseño de la estrategia debe considerar y concertar estas posiciones.

iii) Todos los planteamientos de estrategia se sustentan en proyecciones a futuro y, por lo tanto, tienen un alto grado de incertidumbre. Dicha incertidumbre se incrementa proporcionalmente con el grado de desconocimiento de las situaciones. Para copar con la incertidumbre, se deben trazar caminos opcionales para alcanzar las metas. Para copar con el desconocimiento, se debe estudiar y captar el aporte de los actores involucrados y los antecedentes disponibles. Las estrategias que no consideran caminos opcionales o alternativos tienden a fracasar ante el primer obstáculo que se presenta.

iv) Las estrategias se formulan para alcanzar metas tangibles y concretas para cada actor involucrado en el proceso de desarrollo. Ello obliga a que el alcance de tales metas se base en hechos también tangibles y concretos. Los "supuestos" no deben existir en el diseño de estrategias, sin ir acompañados de medidas para convertirlos en certezas o de disponer de caminos alternativos, en caso que dichos supuestos no se cumplan. Los "supuestos" son los puntos más débiles de una estrategia.

v) La aplicación de estrategias requiere de recursos, entre ellos tiempo, presupuesto, personal y equipos. El tiempo es un factor fundamental para aplicar las estrategias, en función de los recursos disponibles. Las tácticas para manejar los recursos disponibles son tan importantes como la requerida para integrar los actores involucrados en su aplicación. Por ello debe tenerse claro de qué recursos se dispone, se puede o va a disponer, para aplicar las estrategias y priorizar su utilización en función de las metas a ser alcanzadas.

vi) La necesaria participación de la mayoría de los actores que intervienen requiere contar con un sistema de gestión para aplicar las estrategias. Este sistema de gestión debe diseñarse en función del proceso de desarrollo a ser conducido. Una estrategia que no se encuentra apoyada por un sistema de gestión eficiente no podrá aplicarse. De nada sirve, además, suponer coordinaciones entre instituciones que luego no se cumplen, si no van acompañadas de aportes de recursos, además de la legislación respectiva. El diseño de una estrategia debe incorporar estas consideraciones para tener un mínimo de validez.

C. Evaluación de los insumos necesarios para diseñar las estrategias

La primera hipótesis puede, en teoría, probarse verificando si se ha cumplido con satisfacer la ejecución de los siete pasos señalados en el Cuadro 1 del texto, previo al diseño mismo de la estrategia. Para ello, se han formulado y respondido las siguientes preguntas:

1. ¿En el diseño de las estrategias han participado los principales actores, endógenos y exógenos al ámbito Sierra, involucrados en el proceso de gestión para el desarrollo?

Para responder a esta pregunta se debe desdoblar la respuesta en dos: a) si se han considerado todos los actores en la formulación de la estrategia; y b) si se han tomado las previsiones del caso para que participen en su aplicación.

Usualmente la respuesta, tanto para el primero como para el segundo punto es un categórico "no"; rara vez se consideran todos los actores exógenos y endógenos al ámbito donde se fomentará el desarrollo y mucho menos se toman las previsiones para garantizar su participación.

En muchos diseños de estrategias la tendencia manifiesta se circunscribe a identificar y buscar la opinión de sólo tres grupos de actores:

- Las instituciones o autoridades, ejecutoras o cooperantes, a cargo de financiar, ejecutar o supervisar la aplicación de las estrategias.
 - El tipo y cantidad de técnicos o profesionales que se encargan de formular o aplicar la estrategia de desarrollo.
 - El grupo de personas, familias o comunidades a ser beneficiadas.
- Esta identificación normalmente se circunscribe a enunciar el nombre de las comunas y el número de familias.

Esta lista deja de lado numerosos actores, habitantes y usuarios, así como de otras instituciones interventoras en el ámbito, como son empresarios locales, comerciantes, transportistas, representantes de empresas mineras, profesores universitarios, religiosos, profesores de colegios y otros.

Inclusive, cuando se dispone de la lista de los tres grupos de actores señalados, se aprecia que los únicos nombres de personas que figuran en los informes son los de los autores o los responsables de aplicar la estrategia: nombres de los jefes de las instituciones, de las autoridades ejecutivas, financieras y controladoras, de los técnicos, y hasta de los dibujantes, secretarías y choferes del proyecto. Es prácticamente imposible, sin embargo, encontrar los nombres de los alcaldes o jefes de comuna que participan en el programa. Mucho menos se encuentran los nombres de otras personas relevantes a los procesos de desarrollo en el ámbito en estudio. Obviamente, no se pretende que una estrategia deba publicar el nombre de cientos de personas habitantes de un lugar pero sí, por lo menos, de las autoridades locales y líderes participantes más relevantes.

A la necesidad de identificar los actores involucrados en los procesos de gestión para el desarrollo se suma la tarea de encontrar caminos para fomentar su participación. Si bien la mayoría de las estrategias revisadas mencionan la importancia de la participación del campesino o el habitante local, esta meta no fue alcanzada por prácticamente ninguna estrategia, salvo aquellos de nivel local. En gran medida ello se debe a que en las estrategias no se tomaron las previsiones necesarias para captar, capacitar y retener al gran número de técnicos que debían iniciar el trabajo de promoción y extensión

en cada microrregión que, eventualmente, llevaría a materializar la ansiada participación en gran escala.

Esta situación está claramente ilustrada por las declaraciones de los informes del programa para el desarrollo de las microrregiones en emergencia económica y social que se señalan a continuación.

En el momento de formular el proyecto manifestaron: "otro aspecto de especial importancia es el del personal técnico. La prevalencia de la organización sectorial de la administración pública hace que sean muy escasos los funcionarios con bagaje técnico y experiencia de campo en proyectos integrales que demandan un enfoque interdisciplinario y un conocimiento de la cultura y tecnología andinas. Es de recalcar que gran parte de la formación de este personal se hará en la labor cotidiana que impulsa la teoría con la realidad. Ello demanda un esfuerzo de sistematización de las experiencias que vaya confrontando las técnicas, los métodos y los instrumentos que se ideen para resolver problemas en la programación, ejecución y evaluación participativa al nivel comunal y microrregional. Por lo tanto, se deberá elevar un registro nacional de este valioso recurso (los técnicos) con la finalidad de mantenerlo vinculado con la gestión pública rural, mediante una adecuada política de incentivos que comprenda mejorar su nivel de competencia y capacidad. Ello permitirá, además, su movilización a nivel nacional, de acuerdo a las necesidades de la estrategia ...".

Estas intenciones en la práctica no se pudieron cumplir, precisamente por haberse quedado en "calidad de intención", sin una clara definición de cómo lograrlo. El resultado es que los propios autores de la estrategia señalan, luego de cuatro años de haber hecho el enunciado anterior, que: "Un análisis del proceso de implementación y puesta en marcha de las microrregiones en Emergencia Económica y Social permite identificar como parte de las restricciones al cumplimiento de los objetivos del proceso, tres aspectos fundamentales:

- La insuficiente capacidad técnica de la mayoría de los responsables de la ejecución de obras y actividades en las microrregiones debido, por un lado, a su formación universitaria y, por otro, a su escasa experiencia profesional, en parte, debido a que quienes acceden a estos puestos en las microrregiones se caracterizan por su juventud, necesaria para sobrellevar lo sacrificado de las condiciones de vida y la aceptación de los limitados niveles remunerativos.
- La escasez de profesionales de determinadas especialidades en el interior del país, sobre todo ingenieros civiles y agrícolas.
- Los contenidos tecnológicos en el diseño y ejecución de obras que son reflejo de la formación universitaria y técnica sustentada en normas y procedimientos diseñados por países desarrollados..."

La declaración inicial sobre la importancia de disponer del personal técnico calificado, ampliamente sustentada en la formulación de la estrategia, no llegó a servir para evitar los problemas que encontraron en la captación y retención de personal calificado.

Esta situación se repite con la aplicación de la estrategia del programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en cuencas hidrográficas. En una evaluación de su aplicación se señala que "El personal propio planteado en sus inicios por el programa, salvo el equipo central, fue demasiado modesto". Indican, además, que el equipo central tenía un grupo profesional multidisciplinario, compuesto por un agrónomo especialista en suelos, un ingeniero agrícola, un sociólogo, un economista, un especialista en pastos (agrónomo, biólogo o zootecnista) y un ingeniero-forestal, pero indican que "la labor del equipo central no pudo efectivizarse debidamente en la medida que no existían equipos multidisciplinarios en las residencias. Dichos equipos tenían que cumplir directivas de profesionales de diferentes especialidades, sin contar con un equipo correspondiente que los respalde. A la limitación administrativa se aunó la originada por el hecho que las residencias se operaban sin especialistas en forestería, cultivos, ganadería, sociología, economía, etc."

La importancia de la participación de los supuestos beneficiarios de la aplicación de la estrategia es también tratada en casi todas las estrategias evaluadas. Sin embargo, las formas con que se promueve e interpreta dicha participación difiere significativamente una de otra.

Una de las estrategias que trata en profundidad dicho aspecto es la del Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en cuencas hidrográficas. Para ello idearon una estrategia de promoción que se basaba en dos supuestos:

- Los proyectos masivos de conservación de suelos, como el que intenta poner en práctica el programa, deberán basarse en la conciencia, la organización y el convencimiento de los propios campesinos".
- Lo que faltaba, principalmente para que los campesinos se animaran a realizar prácticas de conservación, era capacitación. Dicha capacitación debía ser práctica e iba a tener un efecto multidisciplinario casi automático (es decir que los campesinos formados enseñarían a otros)".

Los autores señalan que el primer supuesto tuvo dificultades porque los campesinos recibían incentivos (alimentos, pagos, etc.) por parte de otros proyectos y, por lo tanto, no les bastaba con la concientización. Tuvieron entonces también que otorgar incentivos y, a la vez, capacitar. Además, encontraron que la capacitación que impartían a los campesinos no fue suficiente para inducirlos a que, a su vez, enseñaran lo aprendido a otros.

El programa replanteó la estrategia estimulando la creación de comités de agricultores conservacionistas, elaborando material de comunicación más adecuado y utilizando promotores zonales. También se percataron que debían partir por reconocer lo que los agricultores ya sabían en materia de conservación de suelos, antes de enseñarles algo. La experiencia de este programa se vertió en un documento denominado "Estrategias de promoción en las comunidades y caseríos andinos para la Conservación de Suelos en el Perú".

El Programa del Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM) señala que "aunque los problemas básicos son, por lo general, parecidos, cada

comunidad tiene sus propias características y prioridades que deben tomarse en cuenta. Por consiguiente, un segundo elemento básico del método de trabajo es la participación de la población. La experiencia ha demostrado claramente que, sin ese elemento, cualquier actividad iniciada por el proyecto tiene muy pocas posibilidades de ser aceptada y continuada por la comunidad".

La necesidad de incorporar los actores locales por parte de PRODERM es planteada desde el inicio, sustentándose en una declaración que ellos mismos hacen y que señala que: "no hay un solo paquete de actividades estándar que pueda aplicarse a todas y cada una de las comunidades. En todas las comunidades existe la necesidad de ordenar las demandas y necesidades según las prioridades (de los actores locales) y de compatibilizar esta lista con la que el proyecto puede ofrecer".

Se aprecia, en general, que los proyectos que se han detenido a identificar los actores participantes en los procesos de gestión para el desarrollo y sobre todo a crear mecanismos y métodos para hacer efectiva esta participación, son los que han tenido más éxito.

2. ¿En el diseño de las estrategias, se ha tenido claro cuáles eran los criterios, problemas y objetivos de cada uno de los actores involucrados en el proceso de gestión?

La forma de tratamiento de estos tres aspectos: criterios, problemas y objetivos, estrechamente relacionados entre sí, es otro aspecto clave en el diseño de las estrategias. Es crucial que se conozca la posición de cada uno de los actores con respecto a estos aspectos, con el fin de facilitar la obtención de consensos y la realización de transacciones entre ellos.

La estrategia del Programa de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM) plantea, por ejemplo, sus criterios de acción en forma explícita. Para ello señala varios de sus enfoques, principios y métodos de trabajo. Parte por caracterizar el desarrollo de la agricultura en el Perú e indica que "el crecimiento de la producción agrícola total ha ido considerablemente detrás del crecimiento de la población, por lo cual la capacidad del país ha declinado.

El crecimiento relativamente bajo de la producción se debe al pobre papel de la agricultura de la Sierra donde el crecimiento de la producción ha sido negativo durante largos períodos de tiempo.

La agricultura de la Sierra produce principalmente para mercados locales de autoconsumo. Hay una estrecha relación entre el estancamiento de la agricultura en la Sierra y los procesos de migración y urbanización en el Perú ..." y así, sucesivamente.

En base a esta declaración de criterios y problemas infieren como objetivo de su programa "contribuir a los esfuerzos de desarrollo rural integrado del Gobierno Peruano y complementarlas en el contexto de la planificación microrregional".

Los criterios de trabajo de cada actor modelan el tipo de estrategia por lo que deben ser explicitados. Así el personal del PRODERM considera necesario ejecutar la integralidad de acciones para enfrentar los problemas de las comunidades y declaran que: "una cantidad de factores determinan los bajísimos niveles de producción e ingresos actuales. Cambiar una pequeña parte no altera básicamente las condiciones de producción. Únicamente un ataque simultáneo a varios de los factores limitantes (restricciones) más serios podría lograr efectos reales".

Los elementos de programación y presupuesto del programa deben reflejar esta declaración. Según los funcionarios de PRODERM, eso es precisamente lo que hacen al manifestar que "los elementos de programación de PRODERM corresponden a las principales actividades de la vida económica de la comunidad". Además, señalan que dichos elementos nunca se aplican mecánicamente puesto que "cada comunidad tiene sus propias características y prioridades que deben tenerse en cuenta". Dicho en otras palabras, los criterios, problemas y objetivos del actor "comunidad" deben ser considerados, para tener alguna posibilidad de éxito.

Otro criterio válido para otras estrategias de desarrollo en la Sierra, es que sustenta que "las acciones deben llevarse a cabo en forma descentralizada y debe trabajarse en zonas concentradas para que alcancen los recursos". Además, indican que "no se tiene suficiente conocimiento local de las características de cada comunidad que permita elaborar un buen diagnóstico de los problemas, así como tampoco hay tiempo suficiente que permita una efectiva participación de la población si se pretende abarcar demasiadas comunidades con pocos recursos". Es decir, tienen criterios de prioridades de acción.

Otra política o criterio importante del PRODERM es sustentar que "siempre que sea posible los proyectos de inversión deben ser transferidos a las comunidades campesinas y no a las instituciones que por lo general carecen de personal y equipo necesarios. Toda la estrategia de formación del proyecto se basa en este principio".

Algunas estrategias, sin embargo, no parecen recoger plenamente o ignoran los criterios de algunos de los actores participantes. Tal es lo que aparentemente ocurrió en la formulación del llamado "Proyecto Especial Plan Sierra" elaborado por el Ministerio de Agricultura del Perú.

Según Orlando Plaza, "la estrategia no utilizó como insumo los conocimientos adquiridos en los últimos años sobre la Sierra del Perú y dejó de lado una serie de experiencias positivas y negativas acumuladas". Plaza sustenta su posición listando una serie de criterios sobre el desarrollo de la Sierra de común aceptación, que no fueron considerados en la estrategia.

Puede concluirse entonces que la falta de incorporación de criterios aceptables para la realidad de la Sierra, encontrado en numerosas estrategias, limita o impide su aplicación.

3. ¿Se ha dispuesto, para el diseño de las estrategias, de un diagnóstico adecuado del ámbito? ¿Dicho diagnóstico permitió identificar las restricciones y soluciones para alcanzar los objetivos de desarrollo en dicho ámbito?

Para diseñar estrategias se debe disponer de un diagnóstico del ámbito. Dicho diagnóstico debe responder a los objetivos de desarrollo o del programa a ser ejecutado. Su finalidad es identificar las restricciones y las soluciones para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Las variadas estrategias analizadas normalmente se sustentan en diagnósticos del ámbito donde se conducirán los procesos de desarrollo. Varios de estos diagnósticos, sin embargo, no proporcionan la información necesaria o útil para diseñar las estrategias. Se limitan a ser un acopio de información poco relevante a los fines de diseño de una estrategia.

Por este motivo, algunos de los programas de desarrollo en la Sierra, como el del ejemplo, han elaborado aisladamente pautas específicas para orientar la ejecución de dichos diagnósticos. Dichas pautas podrían, sin embargo, mejorarse significativamente si se juntaran experiencias.

Según, por ejemplo, el programa para el desarrollo de las microrregiones en emergencia económica y social "El tratamiento de las evaluaciones y diagnósticos hechos por sus profesionales a nivel comunal era desigual; algunos abarcaban ciertos temas y otros no; unos daban cifras cuantitativas pero otros sólo eran descritos. Las presentaciones de los resultados eran, además, desiguales". En base a esta constatación diseñaron sus propias pautas metodológicas para evaluar comunidades. Lo lamentable sin embargo, es que muchos de estos esfuerzos son aislados y no se benefician de experiencias de otros programas similares. Deben existir no menos de 30 "pautas metodológicas" para trabajar en comunidades de la Sierra, pero son difícilmente encontradas cuando se procede a formular una nueva.

Con relación al relevamiento de las restricciones y soluciones para el desarrollo de la Sierra, queda también un largo trabajo por realizar. Por ejemplo, de 143 propuestas de solución; presentadas en 15 estudios de cuencas y microrregiones en la región alto andina; apenas dos propuestas sugerían acciones para mejorar la industria local y tres para mejorar la comercialización. Ello contradice la necesaria integralidad de soluciones y revela la urgente necesidad de capacitar personal para conducir procesos de gestión para el desarrollo integral en la Sierra.

D. Evaluación de las características de las estrategias

En este acápite se pretende verificar la segunda hipótesis, es decir, si las estrategias evaluadas contienen las previsiones y elementos para enfrentar las características inherentes a las estrategias (ver Cuadro 4 del texto) en lo referente a:

- Diseño de instrumentos viables para inducir la aceptación y aplicación de las estrategias con un sentido participativo.
- Incorporación de los puntos de vista de todos los actores sobre la llamada realidad actual y lo deseado, con las soluciones a ponerse en práctica.
- Eliminación, en lo posible, de los supuestos o toma de previsiones para convertirlos en certezas.
- Generación de opciones o alternativas para copar con las incertidumbres.
- Previsión de los recursos necesarios para aplicar la estrategia.
- Estructuración del sistema de gestión necesario para conducir la estrategia.

Partiendo por el primer aspecto de la lista anterior, el grupo de gestión, inclusive en una mesa donde se llega a acuerdos por consenso, no puede obviar la necesidad de acordar la aplicación de "instrumentos" para que los variados actores involucrados en el proceso de desarrollo cumplan con los acuerdos que ellos han tomado.

Si el grupo que diseña las estrategias no representa el total de los actores involucrados en el proceso, sus decisiones tenderán a ser impositivas, inclusive si con estas decisiones tratan de asistir y beneficiar a los actores no representados en la mesa.

En una forma u otra, no pueden evitar el hecho que las estrategias que afectan a cientos de personas nazcan en decisores, pasen por nexos o transmisores de las mismas y se ejecuten y apliquen a terceros.

Por eso, los llamados "instrumentos de participación" son normalmente medios para inducir el accionar de terceras personas. Los instrumentos más conocidos son los económicos, tales como los precios, los impuestos, las exoneraciones, los subsidios y los créditos dirigidos. También hay otros instrumentos, como el control que se pueda ejercer sobre la propiedad, la educación, la vivienda, las comunicaciones, etc. En la práctica son también "instrumentos de poder" que utilizan algunos para actuar sobre otros.

Para aplicar estos instrumentos, algunas de las estrategias recurren al raciocinio, proponiendo mecanismos de enseñanza, el diálogo, el intercambio de ideas, la concertación y la transacción. Otros han recurrido a la seducción vía los halagos, la atracción, las ofertas tentadoras, los premios, la demagogia o la idealización y, finalmente, otros han recurrido a las amenazas vía los controles, la represión, la coacción, el terror y las imposiciones.

En el primer caso, lo que se inicia como una confrontación de ideas puede terminar en una concertación de ideas y en transacciones equitativamente beneficiosas. En los otros dos casos, la equidad rara vez se alcanza.

Son pocas las estrategias que clarifican qué instrumentos están proponiendo para aplicarla y por qué. No indican tampoco si la mayoría de los actores están de acuerdo en su utilización. Los instrumentos, además, deben ser efectivos. Hay casos, por ejemplo, en que se "incentiva" una descentralización de empresas, reduciendo o eliminando el pago de impuestos en una región alejada. Sin embargo, los empresarios no se trasladan a dicha región porque, a nivel central, es muy fácil evadir los impuestos. El incentivo, por lo tanto, no cumple su función.

Los instrumentos, cuando no son efectivos, causan el fracaso de la estrategia. Por ejemplo, muchas estrategias de desarrollo de la Sierra parten del supuesto de que la participación campesina está garantizada. Esta suposición supone que, además, los campesinos tienen un conocimiento cabal de lo que les sucede y quieren, y que tienen representantes y canales para decirlo. Supone, además, que todo el sistema público está de acuerdo con dicha participación y que es capaz de saber trabajar con participación.

En la práctica, sin embargo, muchas de las estrategias diseñadas no se pudieron aplicar, justamente porque se sustentaron en supuestas participaciones masivas de la población o de otros sectores públicos que no se materializaron, sea porque la población no tenía suficientes conocimientos de lo que se esperaba de ellos, no estaban de acuerdo con lo que se les proponía, no sabían cómo hacerlo; sea porque los otros sectores públicos no quisieron verse sujetos a planes en los cuales no participaron en su formulación lo cual les significaba estar sujetos a controles que no deseaban, sea porque los instrumentos de participación no sirvieron.

Otra falta común encontrada fue sustentar las estrategias en supuestas capacidades del Estado para llegar a toda la población. En la práctica, ello no ocurrió porque no había tal capacidad ni presencia estatal, sobre todo en zonas de alta montaña o, si la había, ésta carecía de recursos para operar.

Otro supuesto común es considerar que se va a disponer de todos los profesionales requeridos o de la ansiada coordinación inter-institucional, lo cual usualmente, si no se toman las providencias del caso, no pasa de ser un simple deseo.

Si alguien diseña una estrategia sobre supuestas "realidades" inexistentes lo hace: por simple ignorancia; por ingenuidad; por salir del paso, o lo hace intencionalmente. Lo primero, es decir por simple ignorancia, parece existir con más frecuencia de lo que se supone.

La incertidumbre inherente al diseño de estrategias no se puede evitar, pero sí se puede mitigar. No existe en la práctica ni certeza absoluta sobre lo que es una realidad actual, ni sobre lo que será en el futuro, ni sobre el camino a seguir para modificarla. El conocimiento es sólo lo que el hombre sabe sobre "la realidad". El conocimiento de la realidad es siempre menor a la realidad misma. Cada actor u hombre, además, evaluará la realidad según su particular punto de vista, por lo cual es siempre un conocimiento relativo y cambiante. Cuanto mayor sea el consenso sobre tal realidad, mayor será su utilidad y aplicabilidad.

A lo anterior se agrega que no hay aún indicadores ni parámetros lo suficientemente representativos para abstraer la realidad y comunicarla, ni medios de monitoreo que informen lo suficientemente rápido sobre una realidad siempre cambiante. El arte consiste, por lo tanto, en saber trabajar con lo que la ciencia actual suministra.

La elaboración de una estrategia parte de una situación de conocimiento del momento y proyecta un camino teórico de los pasos a seguir para alcanzar situaciones nuevas deseadas. Este camino, teórico en su formulación, jamás podrá llegar a definir, con certeza, cómo lograr algo. Por ello, una buena estrategia debe plantear alternativas y/u opciones a seguir en el caso en que no se puede aplicar la secuencia planteada originalmente.

El carácter multisectorial e integral del desarrollo del hombre implica, además, que no se puede lograr tal desarrollo sólo con estrategias parciales o sectoriales y menos si éstas no se articulan entre sí. Con intervenciones únicamente de carácter local y sectorial se logran ciertamente algunos efectos, como construir un sistema de riego o un puente. Sin embargo, si las otras restricciones que impiden el desarrollo del hombre no son atacadas en forma simultánea, las acciones parciales carecen de valor. Si, por ejemplo, el agricultor que se beneficia con el proyecto de riego no obtiene créditos para sembrar u, obteniéndolos, no consigue recuperar la inversión por no tener precio o mercado para sus productos, tal beneficio no existirá.

Algunas de las estrategias evaluadas, sobre todo las diseñadas para pequeñas áreas, han podido superar obstáculos no previstos durante el transcurso de su aplicación. Esto significó que, partiendo de una meta concreta, por ejemplo construir un sistema de riego, en un proceso de crecimiento en espiral lograron ejecutar actividades complementarias. Este camino, lamentablemente, es usualmente mucho más largo y de menor rendimiento en términos de tiempo y de cobertura espacial, que si se hubiesen previsto con anticipación acciones para minimizar estas situaciones.

Por este motivo, es fundamental, al diseñar una estrategia, facilitar el camino hacia la integralidad aun cuando no se pretenda alcanzarla desde un inicio. Esto se logra estableciendo los caminos y nexos a ser consolidados entre los diferentes sectores involucrados.

El pragmatismo con relación a la asignación y manejo de los recursos disponibles, sobre todo con relación a la estabilidad en el tiempo requerido para aplicar las estrategias, es también esencial.

Las estrategias normalmente deben planear la ejecución de acciones en forma secuencial, debido a que no se dispone jamás de los recursos ni de las condiciones naturales para hacer todo al mismo tiempo. La secuencia debe empezar con acciones que superen las situaciones de crisis, las estabilicen y luego permitan avanzar. Ello requiere disponer de un sistema de gestión estable que dure más que los propios gobiernos.

Lo urgente supera lo prioritario en el corto plazo pero no es posible dedicarse solamente a subsanar lo urgente. En una zona deprimida debe empezarse por asistir a los más desposeídos pero, al mismo tiempo, deben

dedicarse esfuerzos para consolidar los avances. Las acciones de corto y el inicio de acciones de largo plazo deben realizarse simultáneamente para no quedarse estancado.

Una estrategia, por lo tanto, debe explicar cómo avanzar paso a paso para superar las restricciones que se presentan para alcanzar los objetivos mediante cambios sucesivos a partir de la situación, o situaciones, iniciales. Cuanto más objetivos se pretenda alcanzar simultáneamente, más compleja será la tarea. Es válido, sin embargo, señalar --como parte del diseño de una estrategia-- todos los objetivos que se desean alcanzar en forma secuencial hasta llegar al objetivo final, aunque sólo se indique en detalle cómo alcanzar el primero de los objetivos. No es válido, por contraposición, plantear como estrategia alcanzar un resultado parcial, sin explicar cómo se relaciona con otras metas ni para qué va a servir.

Por ejemplo, no tiene valor señalar que para alcanzar los objetivos de manejo de cuencas en un país, la "estrategia" consiste en "crear una comisión nacional de manejo de cuencas", si no se determina paralelamente cuál puede y va a ser el papel de dicha comisión y qué otros pasos deberán ejecutarse, luego de su creación, para lograr el deseado "manejo de cuencas".

Finalmente, pero uno de los aspectos más importantes, es que cada estrategia sea diseñada acompañándola de un sistema de gestión para ponerla en práctica.

La dinámica propia de la estrategia hace necesario crear un sistema de gestión estable y flexible que permita enfrentarse a la incertidumbre, mediante la adecuación de los procedimientos para la acción, en función de las características de nuevas situaciones y conocimientos. Debe tratarse de prevenir lo que eventualmente pueda ocurrir y prepararse para enfrentar los cambios posibles con rapidez, sobre todo desde el momento que la aplicación misma de la estrategia modifica constantemente el conocimiento y la realidad existente. Para ello, se necesita disponer de un sistema de gestión ágil, estable, con alta participación, descentralizado y cercano al lugar en desarrollo.

En varias de las estrategias analizadas, si bien se tomaron previsiones para garantizar la conducción del programa en un largo plazo, así como la coordinación interinstitucional entre los variados organismos públicos que intervienen en un mismo ámbito, estos deseos no se materializaron. Los equipos se dispersaron, cambiaron los mandos y, en general, se destruyó lo que se logró con mucho esfuerzo.

Esta situación es muy seria, puesto que atenta contra la organización que, teóricamente, debe aplicar la estrategia en el largo plazo.

Por ejemplo, uno de los programas que se preocupó seriamente de la fase organizativa-participativa interinstitucional es el Programa para el desarrollo de las microrregiones en emergencia económica y social. Sus previsiones, en materia de organización institucional, fueron:

- Articular las actividades institucionales desde el nivel nacional hasta el nivel local;
- Inducir, a mediano y largo plazo, transformaciones en la estructura del Estado para actuar a nivel microrregional, sin pretender cambiar desde un inicio la estructura actual; y,
- Crear comisiones especiales de desarrollo rural y comunal, gerencias microrregionales, consejos de desarrollo comunal, y otros organismos de gestión.

A pesar de que lograron respaldar la propuesta con dispositivos legales, inclusive de nivel de decreto supremo, sufrieron varios contratiempos. En gran parte se debió a que las expectativas de coordinación institucional se basaron en muchos supuestos, tales como:

- " Si bien el actual ordenamiento orgánico funcional del Estado presenta algunas limitaciones que dificultan la aplicación de la estrategia esta última no pretende recomendar modificaciones significativas a la estructura del Estado ... Sin embargo, tiene como expectativas que su aplicación induzca en el largo plazo dichas transformaciones ..."
- " Es de suponer que una estrategia como la que se presenta, se vería beneficiada por una relación más estrecha entre el plan y la asignación presupuestal que podría darse bajo un Ministerio de Economía y Planificación o con el pronto establecimiento de los gobiernos regionales ..."
- " La aplicación de la estrategia de desarrollo de la Sierra, por tener un horizonte temporal de largo plazo y ser de amplio alcance supone el respaldo político del gobierno de turno y de los gobiernos que lo sucedan ..."
- " En adición a un consenso, la estrategia requiere un esfuerzo de coordinación del conjunto de instituciones, tanto públicas como privadas, que operan a distintos niveles. Si bien la estrategia demanda la concurrencia de todo el sector público, se requiere una institución que asuma el desarrollo rural ..."

Estos fueron los supuestos con que partieron. En la práctica, sin embargo, estas ideas no se materializaron como era el deseo de sus autores, siendo sus principales dificultades las siguientes:

- " Para lograr establecer las oficinas microrregionales se realiza una ardua tarea puesto que la mentalidad burocrática centralista en las capitales de departamento hacían aparecer obstáculos reiteradamente. No hubo una real desconcentración de personal permanente de las Corporaciones de Desarrollo (CORDES) a las microrregiones, ya que más de un 70% del personal era contratado y, por ende, su estabilidad laboral era precaria. Las CORDES realizaron más una labor de fiscalización que de apoyo a las microrregiones y, finalmente, aun cuando hubo una cierta desconcentración y descentralización de funciones, los jefes de microrregiones siguieron dependiendo jerárquicamente de las CORDES".

- Por otro lado, los Comités de Coordinación Multisectorial a nivel microrregional, que inclusive debían servir como mecanismos de coordinación, tanto del sector público como de los organismos no gubernamentales en las microrregiones, no recibieron el apoyo de los organismos de nivel departamental y nacional. Señalan que "es necesario destacar el espíritu de camaradería, voluntad de coordinación y apoyo mutuo que se presenta en la mayoría de las microrregiones entre los técnicos de la administración pública. Sin embargo, esto no es correspondido en el nivel departamental y nacional, donde lo normal es la descoordinación entre sectores".
- Además, señalaron que "los sectores, en su mayoría, han hecho caso omiso de recursos humanos, materiales y financieros, aduciendo que sus leyes orgánicas de creación (de mayor jerarquía legal que el Decreto Supremo) no lo establece". "El personal escaso que reside en las microrregiones no ha recibido una real delegación de funciones en materia de programación, que les permita ser parte de la mesa de concertación microrregional".

Lo que, finalmente, terminó afectando aun más el ansiado mecanismo de coordinación interinstitucional fue el hecho que ni la instancia de coordinación multisectorial a nivel departamental, ni la Comisión Especial de Desarrollo Microrregional (de nivel nacional) operaron en forma efectiva. A nivel departamental aun no se da la debida importancia a la coordinación multisectorial y a nivel nacional se delegó la asistencia a la Comisión a funcionarios sin capacidad de decisión, no hubo suficientes convocatorias y los pedidos de información no fueron cumplidos por los representantes.

Otro esfuerzo hacia el fomento de la participación y concertación local fue la creación de los Concejos de Desarrollo Micro-Regional.

A este nivel, aparentemente, existe una mayor participación. Lo conforman Alcaldes provinciales y distritales, delegados de comunidades campesinas y nativos, y organismos representativos de las actividades productivas de la región. Señalan, sin embargo, que aun debe definirse claramente las competencias entre la Oficina Microrregional y los Municipios, capacitar a los delegados de comunidades para concertar frente a delegados urbanos (darles mayor capacidad); definir métodos de participación de base (mecanismos para el funcionamiento de las mesas de concertación) y respaldar las actividades del Consejo de Desarrollo Microrregional con dispositivos legales.

La estrategia diseñada por el Programa Nacional de Conservación de Aguas y Suelos de Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Agricultura también puso expectativas en la coordinación interinstitucional y también sufrió contratiempos.

Su estrategia de institucionalización se basó esencialmente en la "sensibilización de las instituciones públicas acerca de la necesidad de mejorar el manejo actual del suelo y el agua en el Perú". Pensaron lograr tal sensibilización vía: demostración del efecto de las prácticas en las comunidades; capacitación de técnicos y profesionales de estas instituciones,

demonstración de la rentabilidad económica de las inversiones; realización de convenciones con la participación de funcionarios y, finalmente, crear un "sistema de conservación de suelos y aguas".

Estos supuestos no se dieron y la coordinación interinstitucional, por ende, no se realizó. Los gestores del proyecto piensan que fallaron en su programa de capacitación a funcionarios de las otras instituciones, "debido al poco tiempo para dictar clases; falta de material didáctico, falta de seguimiento, de asistentes a los cursos o no que éstos no eran los adecuados". También indican que no hicieron convenios o tratos claros que obligaran a las sedes centrales a coordinar; que los funcionarios delegados seguían la ley del mínimo esfuerzo.

Llegaron a formar, a pesar de estos impasses, un comité interinstitucional para coordinar. Sin embargo, la mayoría de los profesionales residentes del proyecto donde había comités eran muy jóvenes y subordinados. No tuvieron autoridad ni capacidad para convocar y coordinar con los jefes de otras instituciones. Los comités no recibieron el apoyo financiero esperado. El comité era una iniciativa aun sin apoyo legal del ministerio; no sirvió para concentrar el esfuerzo de varias instituciones en un solo ámbito o comuna (sólo sirvió para informar lo que se hacía). La mayor parte de los comités se constituyó con jefes de instituciones locales, los cuales, por ser jefes, no asistían (mucho ausentismo) o enviaban delegados no calificados.

Además de eso, se enfrentan a muchos celos institucionales. Las Regiones Agrarias no veían con buenos ojos la existencia de un programa que operaba en su ámbito con algunos profesionales mejor pagados y equipados que los suyos.

E. Reflexiones sobre trabajos futuros

Esta breve reflexión sobre la formulación de estrategias de desarrollo para beneficio del hombre que habita la Sierra del Perú pretende señalar simultáneamente el potencial que existe para diseñar y ejecutar dichas estrategias, y al mismo tiempo destacar lo poco que se utiliza esta capacidad, debido a la escasa continuidad que se da a los trabajos, los cambios constantes en las reglas del juego y de las personas encargadas de hacer las tareas.

Es urgente y necesario, por lo tanto, realizar una labor de comparación y síntesis de las estrategias formuladas en el pasado para suministrarlas a aquellos que están en vías de preparar otras.

Es obvio además que falta preparar personal para formular estrategias siguiendo un mínimo de rigurosidad. Los constantes cambios en las políticas de acción estatal reflejan mas bien ignorancia que capacidad de trabajo. El rescate y el análisis exhaustivo de las estrategias ya diseñadas, verificando porqué y donde fracasaron o tuvieron éxito, es lo único que puede dar las pautas necesarias para avanzar incorporando el esfuerzo ya realizado.