

Un enfoque para el desarrollo rural:

**DESARROLLO TERRITORIAL PARTICIPATIVO Y
NEGOCIADO (DTPN)**

Junio de 2005

Prólogo

No es casual la aparición de la territorialidad en el debate actual sobre desarrollo rural. Es una respuesta a los cambios económicos y sociales producidos dentro de cada país, y en el contexto político de globalización. Este responde a la necesidad de adaptar metodologías, instrumentos y actividades a los nuevos requerimientos impuestos por estos cambios e impactos no deseados. Finalmente, este debate promueve una visión diferente de la problemática territorial e involucra directamente a las poblaciones rurales en el diseño de nuevas perspectivas de desarrollo.

Los actores definen el territorio en el que viven o interactúan. La territorialidad de los actores y la visión territorial, ayuda a establecer una identidad común y favorece la realización de sus estrategias y proyectos. Además, la pluralidad de actores con intereses y valores distintos, y a veces en conflicto, influyen sobre la dinámica y las interrelaciones dentro del territorio común.

El documento que presentamos es un producto de las continuas investigaciones llevadas a cabo por oficiales de la Dirección de Desarrollo Rural (SDA). Este documento parte de las preocupaciones y los objetivos que unen a los Servicios de la Dirección como el Servicio de Tenencia de la Tierra (SDAA) y el Servicio de Instituciones Rurales y Participación (SDAR), cuya labor complementaria se ha centrado en aspectos relacionados al enfoque territorial para el desarrollo de áreas rurales.

En los últimos años, un grupo de oficiales del SDAA y SDAR han analizado las relaciones existentes entre los actores locales y sus territorios, así como las implicaciones de estas sobre el desarrollo local. El resultado de este primer esfuerzo, para enmarcar conceptualmente la idea de desarrollo territorial, condujo a la publicación de las [“Orientaciones metodológicas para un ordenamiento territorial participativo y negociado”](#). Estas reflexiones se centran principalmente en el proceso de diagnóstico territorial como un medio para promover el diálogo social dentro de un territorio y que a su vez lleve a una mesa de negociación para el desarrollo rural.

El SDA tomó conciencia de la importancia que tiene este enfoque para ayudar a los Servicios mencionados a complementarse en sus labores respectivas. Por lo tanto, se realizaron varias entrevistas a oficiales del SDA con los objetivos de subrayar los puntos comunes en los enfoques desarrollados por la Dirección a través de sus experiencias de campo, apoyar y complementar aquellos principios clave destacados en las “Orientaciones metodológicas para un ordenamiento territorial participativo y negociado”.

Inicialmente, se llevó a cabo un taller en Venezuela (abril 2001), que contó con la colaboración de representantes de ONG's, de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), expertos y académicos de varios países, donde se compartieron experiencias y se estudiaron en profundidad aspectos relacionados con “territorialidad y el enfoque basado en los actores” y “instituciones descentralizadas y ordenamiento territorial participativo”.

Este documento también recibió aportes valiosos provenientes de los talleres de discusión llevados a cabo en Colombia y Hungría durante el año 2003.

Paralelamente, se iniciaron discusiones similares con varios servicios de la FAO. En primer lugar, dentro del Departamento de Desarrollo Sostenible, el Servicio de Extensión, Educación y Comunicación (SDRE) y el Servicio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (SDRN) quienes contribuyeron a las reflexiones relacionadas con problemáticas en la información y comunicación. En segundo lugar, en el taller de Tailandia del año 2000 se vio como la tendencia general de integrar a todos los actores en la participación del desarrollo ha demostrado que la Dirección de Género y Población (SDW) también considera la “planificación local sensible al

género“. Las limitaciones específicas de género provenientes de la aplicación de la información generada a partir de los procesos participativos y de la distancia entre géneros, que a su vez se debe a la actividad de las mujeres en los procesos participativos de planificación local, deben ser examinados por los planificadores a nivel provincial y de distrito, para así definir los procesos de planificación con las comunidades locales.

Al avanzar hacia sistemas de producción sostenible, agricultura y desarrollo rural, todos los esfuerzos deben perseguir tres metas esenciales:

- Seguridad alimentaria que fortalezca el balance apropiado y sostenible entre autosuficiencia y autoabastecimiento
- Trabajo y generación de ingresos en áreas rurales, particularmente para erradicar la pobreza
- Conservación de los recursos naturales y protección del ambiente.

La sostenibilidad de cada actividad humana tiene una fuerte relación con los impactos derivados de la explotación de los recursos renovables (por ejemplo la pérdida de los servicios ecológicos entre otros). Las causas principales de los conflictos o crisis socio-ecológicas están relacionadas con el uso insostenible de la tierra agrícola.

En este sentido, la iniciativa [Sistemas ingeniosos del patrimonio agrícola mundialmente importante \(SIPAMI\)](#), a través de su esfuerzo para promover los sistemas agrícolas locales/indígenas y concienciar acerca de la importancia de estos sistemas en la conservación de la biodiversidad y seguridad alimentaria, así como en su contribución a la herencia natural, paisajística y cultural, tendrá como reto principal el desarrollo de metodologías que favorezcan la conservación de las características heredables de los sistemas agrícolas, pero que al mismo tiempo permitan su evolución y adaptación a los cambios en los contextos ambientales y socioeconómicos, y principalmente al desarrollo sostenible y seguridad alimentaria de sus poblaciones.

Por último, los capítulos siguientes se han elaborado gracias a las sinergias y problemáticas transversales del desarrollo rural y otras habilidades específicas de diferentes servicios de la FAO. Por lo tanto, con este documento queremos ver como mejorar los esfuerzos de las personas que trabajan en el desarrollo rural sin remplazar por ello las especificidades individuales o la asistencia técnica en las principales áreas.

Índice

<i>Prólogo</i>	2
<i>Índice</i>	4
I. Razón de ser y uso	7
1 El fracaso de los enfoques desde arriba y la emergencia del concepto “de abajo hacia arriba”	7
2 Desafíos actuales en el tratamiento de los problemas de desarrollo rural	7
La descentralización y el desentendimiento del Estado, causan la falta de provisión del servicio público	8
La diversidad de Actores y sus proyectos pueden causar ineficiencias en el uso y manejo de los recursos locales	9
Las interdependencias dentro y entre territorios pueden dificultar la definición de los límites	9
3 Innovación – valores añadidos del enfoque propuesto	9
Construyendo credibilidad entre actores públicos y privados	9
Fortalecimiento de la cohesión social para mejorar el uso y manejo local de los recursos	9
Concebir el territorio como espacio para el diálogo y la negociación	10
4 Objetivos y beneficiarios del documento	10
II. El Proceso	12
1 Finalidad del enfoque de DTPN	12
2 Características básicas del proceso	13
3 Fases y elementos clave en la descripción del proceso	13
Miradas	14
Horizontes	14
Negociación y Pacto Social Territorial	14
4 El Rol de apoyo externo del proceso DTPN	15
5 Puntos temáticos de entrada	16
6 El DTPN en relación con otros planteamientos	23
LEADER	23
“Gestion de Terroirs”	23
El Enfoque de Formas de Vida Sostenibles	24
Sistemas Agrícolas	24
Desarrollo Rural Integrado	24
Desarrollo Territorial Participativo y Negociado	25
III. Un enfoque metodológico para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)	26
Fase 1- Mirada: Entender a los actores y al territorio como un producto social	26
La lógica en la intervención requerida.	26
Informantes claves	28
Identificar demandas explícitas y enmascaradas	28
Identificar las fuerzas directoras que impactan al sistema territorial	30
Identificar personajes claves y líderes	30
Los actores dentro del territorio	31
¿Qué es un actor?	31
¿Cómo identificar y caracterizar a los actores?	35
Las relaciones entre actores.	36
Análisis de actores	37
Análisis del arreglo institucional	39
Análisis histórico	40
¿Qué información buscamos de la historia?	40
¿Qué información se obtiene a través del recorrido histórico?	43
Análisis del territorio	44

Analizar el potencial del sistema territorial	45
Mostrar potencialidades versus problemas	46
Evaluar la interacción efectiva sobre el territorio	47
Representación territorial de los actores	47
Diversos ángulos para el análisis del territorio	49
Fase 2 - Horizontes: Diálogo y propuestas	53
Delinear propuestas coherentes y viables para el desarrollo territorial	53
Validación del diagnóstico realizado por los actores del territorio	53
Reconstrucción de un marco de opciones y alternativas técnico-sociales y análisis de factibilidad coherente con los resultados del diagnóstico territorial.	55
Disposición para iniciar el diálogo	59
¿Cómo se puede convencer a los actores poderosos para que compartan su poder?	59
Capacidad de entrar en el diálogo	61
Identificación de acuerdos	62
Acompañando los procesos participativos y apoyando el diálogo social	62
Adopción de una estrategia de acción-investigación	63
Acceso e intercambio (compartir) de la información	65
Métodos y herramientas débiles y fuertes	67
Estrategias de comunicación	68
Construcción de Capacidades: ¿Qué es? y ¿Construcción de las capacidades de quién?	70
Construir capacidades organizativas	72
Construcción de las capacidades de los líderes y/o representantes del gobierno local	74
Construcción de habilidades técnicas para la administración de gobiernos	76
¿Quién puede estimular la participación? Personajes clave, animadores locales, el facilitador	77
Alianzas estratégicas: presencia/papel de las organizaciones de la sociedad civil y las ONG's	78
Fase 3. Proceso de Negociación: buscar el consenso para el desarrollo territorial	82
Articular un diálogo continuo multi-nivel y multi-actor sobre problemas territoriales	82
La negociación a múltiples niveles y sobre problemáticas diferentes	83
Principios básicos de una negociación basada en intereses	85
Enfocar los intereses en vez de las posiciones	86
Proceso de construcción del consenso	87
Identificación de beneficios inmediatos para todos los actores	87
Negociar y aplicar proyectos de desarrollo territorial	88
Facilitar la construcción del consenso	88
El papel del mediador	89
El papel de los líderes religiosos y otros personajes influyentes (notables locales)	91
Reglas básicas para garantizar un proceso de negociación justo.	91
Resultados del proceso: el Pacto Social Territorial	93
Estimación de las necesidades para aplicar el acuerdo (tiempo, financieras, humanas y sociales)	94
Movilización de recursos foráneos (recurso, proveedor)	95
IV. Conclusión	100
Revisar los puntos principales	101
Desarrollo socialmente legitimado: el Pacto Social Territorial	101
Renovar los vínculos sociales y crear confianza entre los actores	101
Ambiente institucional que conduzca a iniciativas desde abajo	101
Teoría de sistemas	102
El facilitador DTPN	102
Requerimientos para su aplicación	102
Tiempo y recursos	102
Capacitar a los actores en el arte de negociar	103
Encontrar bases comunes	103
Requerimientos Institucionales	103
Institucionalizar el diálogo	103
Apropiación del conocimiento y habilidades transferidas	104

Preguntas abiertas	105
<i>Bibliografía</i>	<i>106</i>

I. Razón de ser y uso

Los enfoques clásicos del desarrollo rural no responden a la complejidad observada en los contextos rurales. Los cambios actuales que se producen en las áreas rurales ponen a prueba las capacidades de estos enfoques para promover el desarrollo rural.

Este documento sugiere un enfoque para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN), y plantea respuestas concretas a los siguientes desafíos: mejorar la confianza entre actores sociales, fortalecer la cohesión social y promover un desarrollo territorial sistémico.

El concepto de sistema territorial deriva de la escuela de análisis de Sistemas Agrarios¹. La definición de sistema territorial incluye, además de las dinámicas de los sistemas agrarios, las interrelaciones entre las áreas rurales y urbanas, así como la existencia de polos de atracción vinculados al mercado, producción y tecnología, nuevos sistemas de información y aquellos cambios resultantes en las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales. Los sistemas territoriales se encuentran abiertos a influencias provenientes de los contextos nacionales y supranacionales como también de las relaciones inter-territoriales.

1 El fracaso de los enfoques desde arriba y la emergencia del concepto “de abajo hacia arriba”

En los últimos 30 años, los proyectos de asistencia técnica estuvieron basados principalmente en los enfoques impulsados desde arriba. Las intervenciones estaban definidas por las problemáticas sectoriales (agricultura, planeamiento y gestión de los recursos naturales, conservación de suelo y agua, entre otros) y dirigidas parcialmente a las limitaciones y potencialidades de los territorios donde se llevaron a cabo. Por lo tanto, estas intervenciones fueron adaptadas, o adaptables ocasionalmente a los contextos locales. Para compensar sus limitaciones, estos proyectos meramente técnicos se transformaron en programas integrados extensos, sobrecargados de actividades y por lo tanto impracticables.

La creciente concienciación de la sociedad civil y ONG's relativa a la necesidad de llenar los vacíos generados por estos proyectos, promovió los enfoques “abajo hacia arriba” y el uso de metodologías participativas. Al trabajar con grupos de base estos nuevos enfoques tomaron en consideración las necesidades reales de las poblaciones locales. Sin embargo, estas se aplicaron a escala pequeña y, por tanto, a pesar de su éxito no se pudieron replicar fácilmente. Estas limitaciones partieron del hecho que la sociedad civil y las ONG's no poseían ni poseen las capacidades para integrar la acción a nivel local dentro del contexto de gobernabilidad nacional e internacional.

2 Desafíos actuales en el tratamiento de los problemas de desarrollo rural

Los territorios, al ser sistemas abiertos, se encuentran constantemente influenciados y a su vez influyen sobre las presiones externas. De hecho, los procesos globales sociales, ambientales, económicos y políticos, los cambios regionales y los ajustes nacionales en conjunto influyen sobre las dinámicas y el funcionamiento de las áreas rurales, incluyendo las más remotas. Los recursos

¹ “Según M. Mazoyer, un sistema agrario es una forma de explorar el ambiente que ha sido establecida a lo largo del tiempo y todavía perdura, adaptándose, además, a las condiciones bioclimáticas de cada área y responde a las condiciones y necesidades sociales presentes. La expresión de sistema agrario mira a la interacción entre sistemas bioecológicos, socioeconómicos, culturales y políticos, a través de las prácticas agrícolas.” (FAO 2003)

naturales que sustentan a las poblaciones, así como los mercados y los procesos económicos están cambiando y, la información se difunde rápidamente y los ambientes institucionales pierden estabilidad. Por lo tanto, los procesos de globalización afectan el posicionamiento y la redefinición del papel del “territorio”, “los espacios locales” y “la proximidad”.

Al afrontar las problemáticas del desarrollo, se deben tener en cuenta las interacciones inciertas y impredecibles que se dan entre actores locales y globales. La adopción del territorio como sistema de referencia y la consideración del nuevo rol activo de la sociedad civil son cuestiones clave para redefinir los parámetros de desarrollo rural y contrarrestar los impactos negativos relativos a estos cambios.

En este sentido, los actores locales deben estar proveídos de conciencia y capacidades para salvaguardar sus derechos, medios de subsistencia, superar obstáculos y reducir los efectos de los cambios globales, facilitando, de esta forma su participación activa en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. De hecho, los actores locales deben enfrentarse a las incertidumbres existentes en el análisis y a la comprensión de los procesos ambientales globales, a sus causas y a sus efectos (por ejemplo: cambio climático, contaminación y degradación de la tierra). Estos actores están sometidos a la baja predicción de la economía y a los veloces cambios tecnológicos, junto con sus posibles efectos perjudiciales sobre los medios de subsistencia (por ejemplo: recordar la crisis Argentina y el colapso de los mayores mercados de producción como el café). También, deben reaccionar a los nuevos arreglos institucionales y a procesos de gobernabilidad (descentralización), como a la creación de nuevos espacios para los diferentes grupos, que a su vez modularán estos procesos (por ejemplo: actores del sector privado, corporaciones multinacionales, movimientos globales sociales de resistencia).

Finalmente, los procesos sociales se transforman al mismo tiempo que los cambios económicos e institucionales. De este modo, las relaciones de género, las tendencias demográficas (por ejemplo: las migraciones ciudad-campo y sur-norte), y las identidades culturales pueden adoptar nuevas formas. Entender como los individuos y los hogares se sostienen, además de asegurar y mejorar su bienestar, enfrentándose a la complejidad de estos sistemas, representa un gran desafío². Las áreas rurales luchan contra un cambiante ambiente económico, social y político que requiere una redefinición de los parámetros para su desarrollo. A los actores rurales se les debe proveer de capacidad para enfrentarse a los desafíos que emergen de estos cambios.

La descentralización y el desentendimiento del Estado, causan la falta de provisión del servicio público

La descentralización imperfecta, como resultado de una desconcentración de responsabilidades sin la entrega del poder, ni el equipamiento de los niveles administrativos inferiores con los recursos humanos y financieros necesarios, o el desentendimiento del Estado, ha generado enormes vacíos y ha afectado el desarrollo de las funciones del mismo. Tal ineficiencia de las instituciones públicas (parcialmente reemplazadas por ONG's y OSC's) dificulta la ejecución de los proyectos y causa el descrédito de la Administración Pública, viéndose reducido su margen de acción para la aplicación de las leyes, la redistribución del bienestar, la recaudación de impuestos y la provisión de los servicios básicos.

² Keeley (2001)

La diversidad de Actores y sus proyectos pueden causar ineficiencias en el uso y manejo de los recursos locales

La diversidad en la población rural envuelve un gran número de actores (público-privado, grupos e individuos) que va más allá del sector agrícola. Los actores poderosos influyen sobre las decisiones y estrategias de vida de la gente dentro de un territorio, pero no suelen participar en el diálogo social, fundamental para el desarrollo local sostenible. Estos actores pueden ser el sector privado, legisladores poderosos, y terratenientes. La diversidad de actores, valores e interdependencias lleva con frecuencia al uso inadecuado y al manejo ineficiente de los recursos locales.

Las interdependencias dentro y entre territorios pueden dificultar la definición de los límites

La delimitación territorial no es una tarea sencilla dado que los territorios son productos condicionados por su historia. Los recursos territoriales son limitados, lo cual conduce a la competencia entre actores sobre su uso. Otra dimensión es la competencia entre territorios, que refuerza la marginalización de algunos de ellos. Las dinámicas y los flujos de intercambio dentro y entre territorios (permeabilidad del territorio) también limitan la finalidad y la escala de una intervención territorial.

3 Innovación – valores añadidos del enfoque propuesto

El enfoque de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado establece una serie de líneas estratégicas de desarrollo territorial para superar los retos anteriormente mencionados. El debate se mantiene abierto con el riesgo de incluir actores marginados y desaventajados en el proceso de negociación y diálogo sin fortalecer su poder de negociación ni haciendo valer sus derechos. También, los procesos de negociación deben conducirse de manera que los derechos humanos fundamentales de los actores (políticos, socio-económicos, culturales y ambientales) no sean cuestionados.

Con frecuencia, el diálogo y la negociación entre actores ocurren aún sin apoyo externo. En este sentido, el proceso de negociación se soporta sobre las bases de los derechos humanos y en virtud del primer artículo de la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos la cual establece que todas las personas tienen el derecho a su propia determinación.

Construyendo credibilidad entre actores públicos y privados

Frente a la creciente competencia entre los actores por los recursos y el territorio, y el descuido de la Administración Pública, este enfoque apunta al establecimiento y mantenimiento del diálogo social dentro de un territorio, y en la reestructuración y/o fortalecimiento de las instituciones territoriales. Las instituciones de nivel intermedio desarrollan un papel muy importante al integrar el territorio y sus actores en el marco de gobernabilidad existente (agregación de la demanda, diferenciación de políticas).

Fortalecimiento de la cohesión social para mejorar el uso y manejo local de los recursos

Los diagnósticos territoriales son medios para promover el diálogo entre una diversidad de actores. Su objetivo es alcanzar un acuerdo negociado que defina las actividades de desarrollo territorial a partir de las cuales se realizarán los proyectos ambientales, sociales, económicos y culturales de los actores. Se debe garantizar una amplia participación, que incluya también a los actores poderosos que están poco interesados en dialogar. El enfoque propuesto asume un proceso de aprendizaje interno con el objeto de incrementar la cohesión social y fortalecer el poder de negociación de los marginados, para aumentar la capacidad organizativa de las poblaciones e instituciones. También se

busca mejorar el acceso a la información y a los canales de comunicación, así como estimular sus habilidades en el uso de los recursos para su propio desarrollo.

Concebir el territorio como espacio para el diálogo y la negociación

Una visión sistémica del territorio (dos dimensiones: multi-sectorial y holística) ofrece un punto de vista ajustado sobre su funcionamiento (dinámicas, flujos, relaciones inter-territoriales, fronteras) y permite la integración vertical y horizontal entre escalas y niveles territoriales (por ejemplo geográfico, socioeconómico y administrativo). Además, al trabajar sobre un nivel territorial podemos centrarnos en las propiedades del territorio (inclusive la herencia cultural y natural), sus potencialidades y limitaciones. La valoración de las características territoriales ayuda a desarrollar sinergias dentro del territorio y incorpora los lazos con otros territorios (competencia, pero también complementariedad) y, ayuda a revitalizar a territorios que han sido marginados en el pasado.

Los distintos valores y a veces en conflicto, así como las visiones e intereses relativos al uso y manejo de la tierra y otros recursos naturales coexisten en un territorio dado, y estarán orientados hacia acuerdo como base para el diseño de estrategias de desarrollo territorial. La negociación es el medio para guiar a un diálogo hacia un acuerdo. Al hablar de negociación, no solamente nos referimos al manejo de situaciones conflictivas sino también a cualquier proceso de búsqueda de armonización de la diversidad de intereses a través del diálogo.

Principios conceptuales del enfoque:

Basado en los actores: Reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores del territorio.

Basado en el Territorio: Reconocimiento de los territorios como unidades espaciales de análisis, modelados por las relaciones sociales e históricas que se producen entre los actores y el territorio.

Dinámico: Comprensión y aprendizaje de la complejidad de un ambiente en constante cambio para apoyar los patrones positivos de cambio y ayudar a mitigar los patrones negativos.

Sistémico: Suposición de la complejidad de un contexto territorial y las interdependencias dentro y entre territorios.

Multi-sectorial: Integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la visión que tienen los actores del territorio.

Multi-nivel: Integración de los diferentes niveles y escalas territoriales en el sistema de gobierno.

Participativo y negociado: Consideración del territorio como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza mutua, e incrementar el poder de negociación.

4 Objetivos y beneficiarios del documento

El objetivo de este documento es facultar a la Dirección de Desarrollo Rural, para que oriente de una manera integrada sus reflexiones sobre la territorialidad y el desarrollo rural. Este documento está dirigido a oficiales FAO y a otros profesionales del desarrollo, pertenecientes a agencias internacionales y ONG's. Además, este documento puede apoyar las acciones llevadas a cabo por gobiernos a distintos niveles administrativos y ONG's y OSC's nacionales para promover el desarrollo territorial. Se sugiere:

- La formulación de proyectos de desarrollo rural y el apoyo de las actividades de campo vigentes;
- El fortalecimiento de los actores desaventajados y sus organizaciones para que puedan reclamar sus necesidades y expresar sus temores;

- El apoyo de los procesos de toma de decisiones de abajo hacia arriba y formulación de estrategias;
- El fortalecimiento del desarrollo local en el contexto de regulaciones nacionales y normas internacionales, con especial atención a los derechos humanos y a la conservación del ambiente
- El fomento de la colaboración entre las agencias y de las asociaciones con los gobiernos, ONG's y la sociedad civil;
- La discusión de estrategias internacionales para el desarrollo rural.

II. El Proceso

En este capítulo, además de los principios clave y una breve descripción del proceso metodológico, se describe la finalidad y el objetivo del proceso de DTPN.

1 Finalidad del enfoque de DTPN

Para que las intervenciones sean ecológicamente coherentes, económicamente viables, socialmente justas y humanas deben tener en cuenta las asimetrías en el poder, que a su vez están determinadas por el acceso y control desigual de los recursos, de la información y marcadas por capacidades disímiles.

Con el enfoque DTPN se pretende reducir estas asimetrías a través de apoyo al proceso mediante la creación de acuerdos socialmente legitimados al incluir a todos los actores y llevando al acuerdo y apropiación del proceso de desarrollo. De este modo se incorpora la complejidad del sistema territorial, tanto en su contexto nacional y supra-nacional como en la diversidad de intereses y estrategias, y se promueve la apropiación, por parte de todos los actores, de los procesos de toma de decisión de abajo hacia arriba por los actores.

Efectivamente, estos procesos de cambio social son continuos y pueden abarcar varias generaciones. Dadas las limitaciones de tiempo y recursos, las intervenciones externas al proyecto deben ser incluyentes y de naturaleza catalítica, para estimular e iniciar procesos de cambio.

La influencia sobre estos procesos de cambio también implica contemplar la fractura del entramado social y proveer a la teoría del desarrollo de una visión a largo plazo. El enfoque de DTPN puede utilizarse como una guía en la solución de los desafíos planteados por el deseo de la comunidad internacional en la construcción de un futuro sostenible.

“En los sistemas actuales de toma de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente en el ámbito de políticas, planificación y gestión. Ello influye en la actuación de todos los grupos de la sociedad (...) y tiene consecuencias importantes para la eficiencia y la sostenibilidad del desarrollo. Tal vez sea necesario efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores”³.

Esta necesidad de integrar los objetivos de desarrollo ambiental, económico y social se ve también reflejada en las discusiones sobre el Capítulo 14 del Programa 21 sobre el Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenibles (ADRS). Además, esta discusión subraya la necesidad de proponer soluciones apropiadas técnicamente a los problemas locales⁴.

Tanto en el ámbito nacional, regional o local una de las funciones del estado es promover, guiar y aplicar una estrategia concertada para el desarrollo territorial, que integre tanto a la sociedad civil como al sector privado. Sin embargo, en muchos países el Estado no posee la capacidad ni los recursos para satisfacer estas funciones. En su lugar, la sociedad civil debe estar capacitada para asumir el liderazgo y colaborar con el Estado para garantizar una planificación y aplicación del desarrollo que incluya a todos los grupos sociales.

³ Tomado del Programa 21, Capítulo 8: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter8.htm>

⁴ Adaptado de <http://www.fao.org/wssd/sard>

2 Características básicas del proceso

El proceso deberá ser:

Un proceso de aprendizaje, de modo que el enfoque metodológico no esté orientado hacia los resultados sino más bien esté dirigido a un proceso de restablecimiento efectivo del diálogo social, con el fin de guiarlo hacia un Pacto territorial negociado que considere e involucre a todos los actores. “La habilidad para reconocer y aprender de los errores, y hasta para cambiar de objetivos (...) [es] la clave para el éxito⁵”. Es importante que se hagan las preguntas adecuadas. Las preguntas abiertas, que comienzan con las palabras "quién, cómo, por qué, cuándo y dónde", contribuyen a que la gente pueda hablar y expresarse y permiten que se den discusiones detalladas.

Coherente y pertinente, para que el proceso sea tan eficiente y efectivo como sea posible con los recursos disponibles (recursos financieros y de tiempo). En este contexto, ser riguroso no significa la búsqueda de precisión de las observaciones o de datos exactos por sí mismo, sino más bien la precaución de no descuidar ningún tema que sea importante para la comprensión de las causas y las evoluciones territoriales.

Transparente y cuantificable, se basa en el amplio acceso e intercambio de la información y su utilización a través de diseños participativos y la puesta en marcha de estrategias de comunicación. Un proceso transparente garantiza una clara asunción de responsabilidades por parte de los actores la cual es un indicador clave de la calidad del proceso.

Iterativo y progresivo con el fin de poder volver a replantear la cuestión y redefinir hipótesis, análisis, evaluaciones, enriqueciendo poco a poco con nuevos elementos el diagnóstico y permitiendo en cada momento la renegociación de los resultados y Pactos.

Flexible y replicable, tanto en el espacio (por ejemplo, aplicable a diferentes contextos geopolíticos, agro-ecológicos y socio-económicos) como en el tiempo. El análisis progresivo se realiza mediante una continua adaptación y sensibilidad a los cambios en el contexto cultural y social; respetando el ritmo de aprendizaje y las modalidades de expresión de los actores, con el fin de asegurar que los planes resultantes sean viables y sostenibles. Se requiere de simplicidad y una modalidad práctica para que el proceso sea fácilmente comprendido y para permitir la implicación directa de los actores en cada fase.

3 Fases y elementos clave en la descripción del proceso

El proceso puede iniciarse y mantenerse a diferentes escalas y niveles territoriales dependiendo de los contextos geográficos, administrativos y/o socioeconómicos, así como de las problemáticas en juego. Los esfuerzos para abrir el diálogo a los varios niveles de la esfera política y dentro de la sociedad civil se realizan para estimular el establecimiento de diversas mesas y espacios de diálogo y negociación, alrededor de varias problemáticas interrelacionadas que se producen simultáneamente y que alimenten procesos de desarrollo más amplios que abarquen las esferas micro, meso y macro.

El proceso puede ser operativo en cuatro fases principales.

⁵ Chambers (1988)

Miradas

En primer lugar la existencia de demandas para el apoyo externo debe ser evaluada críticamente para así seguir su lógica, su naturaleza y los intereses y estrategias de los actores de donde proviene la demanda (incluyendo las agendas escondidas). La historia es la amenaza que motiva el análisis de las miradas de los diferentes actores sobre el territorio.

Esta fase reconstruye en un marco coherente las posiciones, intereses y estrategias de los actores, así como las potencialidades y vulnerabilidades de sus territorios.

En particular, esta fase corresponde al diagnóstico territorial y da inicio al diálogo entre los actores. Además tiene la finalidad de proporcionar a todos los actores la misma información básica del territorio. El marco político, institucional y legal, específico de cada contexto, será analizado para poder comprender las reglas de juego existentes en el ámbito regional, nacional e internacional y su influencia sobre el desarrollo local.

Horizontes

En la segunda fase, se apoya a los actores para que propongan perspectivas coherentes y viables para el futuro desarrollo del territorio y para que formulen propuestas para una negociación posterior.

La organización de una mesa de negociación depende de los márgenes de flexibilidad de los actores, de su voluntad para negociar y su poder de negociación o habilidad para acceder a la arena de negociación. Por otro lado, el análisis histórico permite identificar las causas de las limitaciones territoriales existentes, comprender la visión que tienen los actores sobre el desarrollo territorial (por ejemplo, acceso a y utilización de la tierra y los recursos naturales), así como resaltar las dinámicas actuales y las posibles evoluciones territoriales. Al validar el diagnóstico, los actores toman conciencia de todos los problemas que existen dentro del territorio, permitiendo formular posibles propuestas para el desarrollo territorial, como puntos de partida en común para la negociación.

Negociación y Pacto Social Territorial

Una vez alcanzadas las precondiciones y realizadas las propuestas, los actores involucrados entran la tercera fase de negociación. El término “negociación” se interpreta en este texto en su sentido más amplio y no solo se refiere a las situaciones conflictivas. De este modo, se agregará la diversidad de intereses en un territorio dado para así formular propuestas de desarrollo rural. Los procesos de negociación siguen procedimientos y reglas que los actores deben acordar de antemano y deben ser aplicadas por una tercera parte o persona con credibilidad y legitimidad. Debe subrayarse que la negociación no es simplemente el acto de elegir y priorizar propuestas entre los actores, sino es la búsqueda de un consenso que satisfaga, en la medida de lo posible, todos los intereses planteados.

El Pacto Social territorial (PST) es el resultado de un proceso participativo e incluye planes de actividades o iniciativas para el desarrollo local (a corto, mediano y largo plazo) definidas a través de la negociación de los diferentes actores dentro de un territorio determinado

Es posible que, para implementar este Pacto contractual, sea necesario un apoyo externo para desarrollar capacidades y para tener acceso a recursos externos. Además del Pacto concreto sobre actividades, arreglos institucionales o distribución de recursos, el proceso también contribuye a optimizar la cohesión social dentro del territorio.

Además, proporciona mayor poder de negociación a los actores más débiles para defender sus intereses. Incorpora la diversidad de intereses de los actores que de otra manera podrían no ser expresados e integrados en los procesos de toma de decisiones. El proceso completo de DTPN se inserta en los sistemas sociales existentes, económicos y políticos y probablemente tendrá un

impacto sobre ellos. Sin embargo, es posible que se requieran cambios en estos sistemas para la promulgación del Pacto.

Finalmente, el proceso apunta a llevar a un nuevo ciclo de negociaciones que permita a los actores involucrados refinar, adaptar y complementar el Pacto al que han llegado inicialmente. Por tanto, debería institucionalizarse el diálogo entre actores para consentir la iteratividad del proceso de desarrollo territorial negociado y para asegurar su sostenibilidad.

4 El Rol de apoyo externo del proceso DTPN

El planteamiento de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado requiere de la definición de un nuevo rol para el profesional que actúe como facilitador externo y "intermediario honesto" a lo largo de todo el proceso. Su tarea consiste en estimular el diálogo social con el fin de buscar convergencias entre los diferentes puntos de vista.

El apoyo externo juega un papel clave en la identificación, análisis y provisión de información coherente en áreas locales problemáticas. Se creará un equipo multidisciplinario de DTPN (consistente en uno o más coordinadores, expertos técnicos, personal administrativo y otros actores clave para el desarrollo territorial) con el fin de llegar a un entendimiento comprensivo de puntos problemáticos locales y para buscar posibles soluciones, estudiar la viabilidad técnica de las opciones y, finalmente, encontrar los medios para lograr una respuesta coordinada y efectiva a los problemas locales. Además, el equipo de DTPN acompañará el proceso de conexión entre la comunidad local y otros actores claves relevantes de la zona, apoyando el ordenamiento territorial integrado y ofreciendo valiosas contribuciones a los actores del desarrollo municipal y provincial.

El fortalecimiento de colaboraciones con organizaciones de la sociedad civil contribuirá a optimizar las fuerzas, el conocimiento, las energías y capacidades disponibles. La construcción de un enfoque sistémico basado en la identificación y utilización de herramientas y enfoques para la Comunicación del Desarrollo pueden establecer un marco operativo en este proceso.

En este caso, las ONG's y OSC's desempeñan una función importante en el análisis, divulgación e intercambio de información, gracias a su experiencia directa de campo, mientras que la FAO, como organización internacional, puede actuar como facilitadora del diálogo entre la sociedad civil y los gobiernos en las arenas nacionales (además de regionales y locales) e intergubernamentales. Por tanto, las herramientas y métodos participativos del enfoque de DTPN son instrumentos técnicos y de construcción de toma de conciencia.

La documentación existente sobre manejo de conflictos sugiere que los roles, tareas y responsabilidades del (de los) mediador(es) o juez (jueces) legitimados deben ser claramente establecidos en la fase de negociación. Asimismo, los mecanismos y procedimientos de negociación deben ser definidos con antelación. Estos mecanismos serán específicos para cada contexto, con la adopción de procedimientos comunes.

El rol de mediación no es parte del mandato de la FAO. El mediador deberá cumplir con ciertos criterios para poder facilitar una negociación territorial. Deberá tener una posición neutra, entrenamiento específico en el manejo de conflictos y, además de habilidades y actitudes personales (por ejemplo, sensibilidad, contar con un mismo idioma y cultura común a la de los participantes), deberá contar con un buen conocimiento del contexto local.

El equipo de DTPN también acompaña en la fase de implementación del Pacto Social Territorial y en las actividades de monitoreo y evaluación, conjuntamente con los actores involucrados en el proceso, para permitir la renegociación continua del Pacto. Además, será muy importante la labor del equipo en la inserción de un análisis local a una perspectiva de nivel territorial más alto, para

armonizar los procesos de ordenamiento y los objetivos de desarrollo local con los planes de unidades administrativas más altas, y asociando el análisis local con la toma de decisiones a nivel regional y central.

5 Puntos temáticos de entrada

Los elementos clave para la aplicación del proceso metodológico propuesto hacia un Pacto Social Territorial dependen del contexto geopolítico, cultural y socioeconómico. El proceso DTPN contribuye a que los actores comprendan su sistema territorial y pueda enfrentarse a los desafíos de desarrollo rural y asegurar la sostenibilidad del proceso de cambio.

El Pacto Social Territorial podrá proponer soluciones para tratar problemas a diferentes escalas e implicar diferentes marcos temporales. El Pacto es un instrumento necesario para la propiedad local de estrategias y proyectos en el territorio. Estas intervenciones tienen por objeto revitalizar las actividades económicas territoriales, lograr que las comunidades alcancen mayor autonomía en el manejo de recursos locales, responder a vulnerabilidades territoriales y optimizar el uso de activos territoriales a fin de permitir un mayor acceso de personas marginadas a los servicios básicos y al manejo recursos.

Para responder a las demandas locales, el Pacto Social Territorial ofrece contribuciones para la adaptación o redefinición de políticas nacionales y locales, aclarando las reglas del juego y haciendo que éstas sean compartidas y respetadas (por ejemplo, los derechos de los nativos, reconocimiento de tenencia, protección ambiental, acceso a la tierra, uso y manejo de recursos naturales) así como fortalecer y reformar las instituciones rurales (tales como catastro, organizaciones locales, fondos locales para actividades generadoras de ingresos).

En particular, esta propuesta metodológica podría ser una herramienta útil para analizar las causas de tensión generadas por el acceso y uso competitivo de la tierra y de los recursos naturales, a fin de prevenir o manejar los conflictos.

Los siguientes recuadros ilustran los puntos clave para poner en práctica un proceso DTPN

Recuadro: La Reforma Agraria en Filipinas: PATSARRD

El proyecto FAO -PATSARRD (FAO Philippines-Australia Technical Support for Agrarian Reform and Rural Development) provee de apoyo técnico al Departamento Filipino de Reforma Agraria (DAR) cuyo mandato es la puesta en práctica del Programa de Reforma Agraria Comprehensiva (CARP) y cuyos objetivos buscan obtener una distribución y derechos de propiedad de la tierra más equitativo, así como mejorar la condición de vida de los campesinos a través del aumento en la productividad de las granjas.

El desarrollo de Comunidades de la Reforma Agraria (ARC) requiere de algunas intervenciones estratégicas y la coordinación de esfuerzos multi-sectoriales. Para mantener estos esfuerzos y su coordinación efectiva por parte de FAO-PATSARRD se ha desarrollado un enfoque de Planificación de Área Participativo (PAP), cuya metodología se basa en el diagnóstico de sistemas agrícolas (Farming System Diagnosis)⁶ para el apoyo y puesta en práctica de los planes de desarrollo ARC Comprehensivos, así como de los enfoques área-específicos y de los diseños participativos. El objetivo general de la intervención del proyecto a nivel de las ARC es fortalecer las capacidades de Barangay y administraciones municipales. Además, se busca la colaboración entre el personal Municipal y Provincial de la Reforma Agraria y líderes campesinos para apoyar los esfuerzos de desarrollo comunitario y promover las decisiones informadas y con sentido sobre el uso y manejo de los recursos⁷. El mayor desafío en este proceso es ayudar a los actores vinculados al desarrollo a redirigir los enfoques de planificación de abajo hacia arriba en función de los intereses del mercado y los requerimientos del marco institucional y las políticas actuales.

Aún habiendo alcanzado una amplia cobertura con el Proyecto Diez –Años Filipinas y a partir de ciertas actividades de planificación llevadas a cabo en el ámbito nacional, el equipo nacional del proyecto FAO_PATSARRD ha expresado su necesidad de revisar el proceso de PAP, para mejorar la consistencia e integración de los planes de ARC dentro de los planes generales Municipales y en un amplio marco de desarrollo rural.

La Comunidad de Reforma Agraria (ARC) de El Progreso localizado en la Municipalidad del Carmen, en la Provincia de Bohol fue escogida como un área de proyecto piloto para la adaptación de líneas metodológicas para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) a las necesidades y situación contextual del proyecto FAO-PATSARRD (mediados 2003). El proceso estándar de planificación del desarrollo (PAP) se realizó en la ARC de El Progreso aunado a elementos clave de la metodología DTPN para el diagnóstico territorial participativo. Esta integración inicial de los insumos desde el DTPN ha buscado la promoción de una amplia gama de actores (campesinos, propietarios de tierras, ONG's, instituciones locales, varias agencias nacionales, el sector privado y universidades, entre otros) a nivel del proceso de desarrollo local y también ha tendido a alcanzar el desarrollo rural integrado (en Barangay, ARC y Niveles Municipales y Provinciales). La puesta en práctica del DTPN-PAP piloto ayudó al equipo PAP en El Progreso a obtener una visión sistémica del territorio y resaltar la complejidad del sistema territorial y de las problemáticas en juego.

Las entradas pertenecientes a este proyecto piloto sirvieron como base para las discusiones derivadas con los miembros del equipo PAP, expertos nacionales FAO y otros actores locales, provinciales y regionales, que condujeron a posibles vías para mejorar los procesos de planificación de desarrollo comunitario y las guías metodológicas PAP, con el objeto de generar información relevante para el desarrollo de un análisis

⁶ FAO-PATSARRD el proceso de Planificación de Área Participativo provee cuadro conciso de la situación actual a nivel de las ARC, y de los principales cultivos que han producido. Los equipos que tienen un enfoque PAP en el análisis de las principales problemáticas y limitaciones de los ARC, apoyan los sistemas de análisis financiero familiar, de producción agraria y a la diagnosis de servicios

⁷ El Equipo de Planificación de Área Participativo apoyado y capacitado por el proceso de entrenamiento de FAO-PATSARRD, jugó un papel muy importante en la planificación del desarrollo local, además llevó a cabo algunos componentes del plan de desarrollo territorial así como promovió la integración del plan de desarrollo ARC dentro del plan de desarrollo municipal. El equipo PAP preparó el Plan de Desarrollo Comprensivo con la participación de la comunidad local, y las Unidades de Gobierno Local municipal y de Barangay. Los miembros del equipo son Capitanes Barangay, líderes campesinos y dirigentes de diversas organizaciones campesinas y cooperativas. Además el Oficial Municipal para la Reforma Agraria (MARO) y los Facilitadores del Desarrollo (DFs) son también miembros del equipo junto con el Coordinador Municipal de Planificación y Desarrollo (MPDC), el Ingeniero Municipal (ME), el Oficial Municipal de Agricultura (MAO), y el Oficial Municipal de Trabajo Social y Desarrollo (MSWDO), de la LGU Municipal. Una vez preparado el borrador del plan, el equipo PAP actúa como el equipo ARC de Aplicación.

territorial sistémico y de desarrollo negociado. Estas consultas produjeron entradas concretas del DTPN para la metodología PAP y establecieron las bases para la preparación del borrador de propuesta metodológica para la aplicación a nivel zonal de la Reforma Agraria en el meso Kalahi de un DTPN integrado y de enfoques PAP para el análisis de apoyo a políticas futuras y toma de decisión.

En particular, las entradas del DTPN en la metodología PAP están enfocadas a:

Tratar la problemática de tierras: DAR posee un mandato histórico en torno a solucionar la problemática de tierras y particularmente los conflictos de tenencia de la tierra. La preparación de un plan de desarrollo ARC representa una ocasión para evidenciar los problemas y limitaciones que se producen en el sistema territorial. El análisis sistémico del territorio y de sus actores busca un mayor entendimiento sobre la situación de la reforma agraria comunitaria y trata de mejorar las intervenciones dirigidas a la tenencia de la tierra. El objetivo era de promover un rol más activo del equipo PAP en las acciones relativas al monitoreo de los problemas locales y la compilación de datos de campo, así como establecer una mayor coordinación entre los actores locales para apoyar la búsqueda de soluciones negociadas a los problemas identificados.

Promover la conciencia de los elementos territoriales y la movilización de los recursos locales: en cuanto al débil manejo de la tierra y los recursos naturales, el objetivo es resaltar los impactos negativos potenciales de las prácticas en uso y evaluar las tendencias actuales sobre el desarrollo local. El DTPN busca promover una concientización ajustada sobre los elementos territoriales y los recursos locales confrontándola con las limitaciones presentes, de modo de facilitar la movilización de los recursos locales para acciones de auto-ayuda.

Facilitar el diálogo y los procesos de abajo hacia arriba para la toma de decisión: Este proceso de planificación mejorado fortalecerá la capacidad del equipo multidisciplinario PAP para superar el análisis sectorial y así obtener una comprensión sistémica de los procesos locales para el desarrollo rural. Los procesos y resultados de las actividades locales de levantamiento de información, análisis de problemas, búsqueda de soluciones conjuntas y puesta en práctica de decisiones deben articularse a un nivel alto de políticas para apoyar la definición de líneas estratégicas.

Integrar el proceso de desarrollo comunitario ARCDP dentro del desarrollo rural en el ámbito municipal y provincial: Los planes de desarrollo comunitario ARC se orientarán a mejorar el tratamiento de las problemáticas surgidas localmente gracias a un mayor entendimiento de los sistemas territoriales, contemplando la inserción del Plan de Desarrollo ARC en un marco de desarrollo rural amplio.

Recuadro: Apoyo a la preparación del Plan de Desarrollo Rural y Forestal (FRDP) de la región de Buják, Hungría.

La crítica situación económica y social en el campo Húngaro requiere de esfuerzos significativos por parte de todos los actores involucrados, así como de la obligación de los entes gubernamentales en asumir el rol protagonista de proveer los marcos político, institucional y conceptual necesarios. Además, son necesarios enfoques intersectoriales e interinstitucionales para así conceptualizar e integrar el desarrollo agrícola del país en un marco amplio de desarrollo rural. En consecuencia, las estrategias de desarrollo rural-regional, sus políticas y proyectos deben considerar las necesidades y requerimientos locales, desarrollar estrategias holísticas, enfoques Inter.-sectoriales, integrar la noción de espacio incluyendo el nexo rural-urbano, mejorar el acceso al capital por parte de las poblaciones rurales y así incrementar el atractivo de las áreas rurales.

Cada etapa del proceso para apoyar la preparación del Plan de Desarrollo Rural y Forestal (FRDP) de la región de Buják, se acompañó de talleres cuya finalidad era de puntualizar y discutir con los actores y beneficiarios los pasos y metodologías relevantes. Una vez obtenida la información cruda/base, los miembros del equipo la evaluaron, filtraron, consolidaron, procesaron y documentaron en el reporte del análisis. En un taller subsiguiente se presentó el borrador de reporte a todas las partes, y se discutió e incorporó los comentarios y correcciones, además se identificó las mayores potencialidades y limitaciones. Durante el taller de estrategia se discutió los enfoques sectoriales entre todas las partes interesadas. La crítica audiencia proveyó de insumos e ideas innovadoras, que fueron incluidas en el documento de estrategia final junto con los elementos intersectoriales necesarios. Una vez que las estrategias sectoriales se acordaron, el equipo de planificación comenzó con la formulación de medidas concretas y propuestas de proyectos, y se clasificó a los planes de acción según el impacto de las actividades (resultados a largo plazo y mediano plazo). Las propuestas se presentaron nuevamente a los actores y se aprobaron inmediatamente. En un esfuerzo para alcanzar una más amplia participación, se llevó a cabo una consulta pública durante la fase de extensión del proyecto para ordenar los proyectos propuestos de acuerdo a las prioridades de la población.

Los consultores nacionales junto con tres estudiantes universitarios llevaron a cabo esta actividad durante el período de tres meses en siete poblados, se utilizó herramientas e instrumentos pertenecientes a los métodos Evaluación Participativa Rápida. Se debe mencionar que se logró establecer una agencia regional de desarrollo, y que en este contexto la transparencia y receptividad probaron ser las bases para el éxito. Tanto los actores como los beneficiarios se mantuvieron informados sobre cada paso relativo a la preparación del plan. Los talleres, reuniones y seminarios plantearon el marco idóneo para el diálogo, el intercambio de información y conocimiento, así como la evaluación, el monitoreo y la responsabilización. Los expertos describieron el progreso realizado, así como los problemas encontrados y los resultados alcanzados. Miembros de la asociación de actores recibieron periódicamente los reportes de trabajo e intermedios que realizaban los expertos. Las partes interesadas poseían acceso en cualquier momento a la información relativa al estado del proyecto, y la oportunidad de contribuir con sus visiones, aspiraciones y modificaciones al documento del proyecto.

Sin embargo, más allá de los logros del proyecto, existen otros resultados

La participación en el proyecto ha cambiado la actitud de la gente, en particular la de aquellos involucrados directamente en el proceso como los miembros de la Unidad de Gerencia, tomadores de decisión locales y representantes relevantes de los ministerios del gobierno.

Resumiendo las lecciones aprendidas, ahora se tiene como percepción general que

- Es posible el desarrollo o progreso preservando la herencia natural y cultural hasta en condiciones desfavorables.
- Cooperación intra e interregional ha probado ser más eficiente y efectiva que perseguir el interés individual.
- Las visiones y perspectivas a mediano y largo plazo deben ir acompañadas de intervenciones a corto plazo.
- Basarse en las potencialidades endógenas contribuye significativamente a la diversificación de las actividades económicas y al desarrollo de fuentes alternativas de ingreso y empleo.
- La integración de factores y elementos externos puede llegar a ser inevitable pero aún así es recomendable seguir reglas y regulaciones claras y transparentes.

Los actores clave al combinar estas lecciones con las habilidades y conocimientos adquiridos en el proyecto se encontrarán en la posición de:

- Reconocer y analizar los problemas del desarrollo rural-regional
- Identificar tendencias
- Definir los objetivos del desarrollo
- Conocer la forma de acceder a los recursos
- Armonizar los intereses de diferentes entidades e individuos en este contexto,
- Desarrollar y mantener contacto con los actores clave

En cuanto al tan deseado efecto multiplicador, el continuo intercambio de información y compartir conocimientos ha elevado la conciencia y el interés no solo dentro de la región pero en países aledaños y entre agencias donantes y de desarrollo.

Fritz Rembold, Oficial de Desarrollo Rural y Tenencia de la Tierra

Recuadro el caso de estudio de Angola: Fortalecimiento de la Tenencia de la Tierra para las personas desplazadas y las comunidades residentes

El proyecto FAO en Angola comenzó como un proyecto Técnico sobre el fortalecimiento de la Tenencia de la Tierra para las personas desplazadas y las comunidades residentes. Éste fue continuado por otro proyecto para apoyar al Programa Descentralizado de Manejo de Tierras (TCP/ANG / 00168: “*Improved Land Tenure and Food Security for Internally Displaced Persons and Resident Communities in Selected Areas*”).

Un análisis preliminar sobre los actores principales ha desvelado una situación de desequilibrio en las fuerzas de poder entre el gobierno y las partes de la sociedad donde las comunidades locales no han poseído históricamente una seguridad en sus derechos (pre y post independencia).

La situación post-conflicto destacó la ausencia de confianza y el nivel de temor en las poblaciones locales, la débil organización de la sociedad civil, la concienciación del Gobierno de Angola (GoA) y la Comunidad Internacional sobre la necesidad de reabrir el diálogo acerca de la problemática de la tierra.

En este contexto, la FAO ha trabajado como un accionista honesto y su intervención estuvo orientada desde sus inicios para proveer un apoyo técnico sobre habilidades específicas y facilitar un mensaje a los gobiernos nacionales, regionales y locales enfatizando la importancia de involucrar a todos los actores sociales en el proceso de diálogo y así alcanzar una Solución Nacional Negociada.

En consecuencia, hallar un articulador interno (figura clave) en el proceso fue esencial. En esta ocasión, una contraparte gubernamental fue individualizada como una figura clave, comprometida y creíble a los ojos de la Comunidad Internacional y de los actores sociales, con acceso a todos los actores y a la información, y simultáneamente con una posición influyente dentro de facciones gubernamentales, para así guiar el proceso.

La información relativa a los derechos de propiedad de la tierra, y al acceso, manejo y uso de otros recursos naturales era muy limitada: se basaba en el conocimiento oral y local, así como a nivel político se basaba en Leyes e Instituciones inapropiadas. Sin embargo, el proyecto comenzó sin un profundo conocimiento de la situación actual y se trabajó a tres niveles/problemas: legal, institucional y apoyo en el manejo de los conflictos locales.

Durante la primera fase (7-8 meses) para evaluar la credibilidad de la contraparte gubernamental como posible articulador, y para determinar el marco legal e institucional, el proyecto comenzó a desarrollar la confianza entre todos los actores a través de la solución de un conflicto local en el norte de la región Quenguela.

Se orientó un diagnóstico preliminar para evaluar el análisis del conflicto histórico, los actores sociales, sus orígenes, sus visiones, su disponibilidad y sus márgenes de negociación, incluyendo al Gobierno de Angola. El diagnóstico basado en los actores reveló la superposición de títulos de propiedad de distintos actores con desigualdad de poder, desde la Secretaría de la Presidencia y Ministerios de Angola hasta comunidades ficticias y locales, empresarios y agricultores de pequeña escala.

El Estado reconoció la inexistencia de títulos de propiedad verdaderos y el diagnóstico fue la base para la preparación de propuestas para el proceso de negociación apoyado por la FAO. Algunos actores influyentes fueron excluidos en esta primera fase de negociación para evitar así situaciones de toma de control total del proceso por una de las partes involucradas. Esto desveló que algunos actores no viven ni trabajan en el área y reclaman no haber sido considerados en el proceso de negociación.

Las débiles y muchas veces inexistentes instituciones del Estado buscaron recursos humanos para construir y estimular un nuevo interés: la democracia futura. Ésta fue una buena oportunidad para iniciar un proceso de diálogo democrático dado que actores poderosos involucrados deseaban que sus tierras fueran reconocidas y legalizadas.

En la segunda fase, el proyecto fue extendido a otras áreas en la región donde se había iniciado un debate sobre las leyes concernientes al reconocimiento de los derechos de propiedad. A través de un proceso iterativo, el proyecto buscó fortalecer la confianza entre FAO y GoA, y construir el diálogo entre los actores y el gobierno local.

Al mismo tiempo, se desarrollaron actividades paralelas de sensibilización sobre acceso a la tierra a las ONG/OSC y a la Comunidad Internacional por el equipo FAO siguiendo dos objetivos: Primero, entregar poder al sector no-gubernamental a cerca de la recolección, análisis y difusión de información relevante de una manera transparente; y segundo, generar paulatinamente una demanda con vista a la problemática de tierras para que representantes de la sociedad civil y ONG's puedan defender los intereses de los grupos más vulnerables. Se necesita información desde los niveles locales para llevar a cabo un diálogo horizontal y extender el uso de un enfoque negociado en las problemáticas de tierras. Esta información es suministrada por los animadores locales cuya tarea principal es la delimitar de forma participativa la tierra, utilizando SPG y SIG.

En la tercera fase en curso, la atención se movió desde el manejo de los conflictos locales sobre la tierra hacia las cuestiones institucionales a nivel provincial, con la perspectiva de eventualmente influir sobre la formulación de leyes sobre la tierra a nivel nacional. El propósito de los proyecto fue la creación de las condiciones de confianza, reconocimiento y consecución de los derechos humanos. Aunque se denotaba claro que resultaría escasa la participación de los actores no gubernamentales en la formulación de una nueva ley de tierras, esto fue el punto de partida para los proyectos. Ello sirvió como excusa para que el proyecto iniciara un diálogo dentro del país y tuviera la oportunidad de demostrar el poder del enfoque de abajo hacia arriba en la creación de confianza y seguridad en la tenencia de la tierra en el ámbito local y así se sentara precedentes para la formulación de leyes y la construcción de condiciones para el respeto y aplicación de las mismas.

6 EI DTPN en relación con otros planteamientos

Los principios del enfoque DTPN están alineados con otros planteamientos de desarrollo rural integrado, y proveen una visión complementaria al desarrollo territorial. En los siguientes párrafos varios enfoques, que son la base de la siguiente propuesta, serán brevemente introducidos - *Liasons Entre Actions de Développement de L'Europe Rural (LEADER)*, *Sustainable Livelihoods Approach (SLA)*, *Farming Systems (FS)*, *Gestion de Terroirs (GT)*, *Integrated Rural Development (IRD)* – y se compararán con el enfoque DTPN para resaltar algunas de sus características⁸. Es de destacar que esta lista de planteamientos no debe considerarse como una revisión exhaustiva de la teoría del desarrollo.

El enfoque DTPN toma prestado, se construye y mejora los conceptos, principios y métodos provenientes de las otras experiencias con el objeto de incorporar los desafíos actuales del desarrollo rural.

LEADER

El programa LEADER de la Comisión Europea puesto en práctica en zonas marginadas de la Unión Europea, promueve la creación de Grupos de Acción Local (GAL) designados para proponer proyectos de desarrollo local que tengan requerimientos específicos (p.ej. basados en la zona y en una nueva concepción de los problemas rurales). En este sentido, la iniciativa LEADER está orientada al proyecto. Los miembros de GAL provienen de diferentes sectores (privado, público, OSC's) y están dispuestos a negociar la utilización de los recursos financieros que los inversores pongan a disposición. La fortaleza de LEADER es su enfoque sobre “desarrollar un proyecto territorial (...) para asegurar que los actores locales y las instituciones adquieran las herramientas que les permita: evaluar su medio ambiente, adoptar una acción conjunta, crear vínculos entre actores al asegurar el máximo valor añadido y, finalmente unirse a otras áreas y el resto del mundo”.

Sin embargo, el acuerdo de los actores sobre la estrategia de desarrollo es solo implícito y la sensibilización de los actores y el proceso de desarrollo de capacidades limitadas. Adicionalmente, existe el riesgo de un contra-proceso que conlleva a la competencia por los recursos financieros.

“Gestion de Terroirs”

La “*Gestion de Terroirs*” (GT) se desarrolló en la década de los ‘80 en África Occidental para superar el enfoque sectorial existente en la asistencia técnica. En el planteamiento de “*Gestion de Terroirs*” (GT), el “*terroir*” se considera como un espacio definido social y geográficamente dentro del cual se identifican los recursos de la comunidad y los derechos asociados a fin de satisfacer sus necesidades⁹. Las experiencias de GT, bajo un enfoque de abajo hacia arriba, se centran en el manejo de los recursos naturales por la propia comunidad, el fortalecimiento de las comunidades locales y el desarrollo de sus capacidades, así como la participación de todas las partes interesadas en la identificación de las prioridades locales, a través de procesos participativos de desarrollo rural.

Sin embargo, el elevado costo para poner en práctica la GT, hace que haya una gran dependencia y esté sujeta a la pericia técnica externa y a la aportación de fondos por parte de donantes. Un cambio importante en la GT, pero que no siempre ha tenido éxito, ha sido contrarrestar el control de las elites locales y la inclusión a los grupos marginales en los procesos de toma de decisiones. Los

⁸ Todos los enfoques presentados se describen en “la versión de libro de referencia”, y los elementos que no se incluyen explícitamente, no obstante surgirán al aplicar estos enfoques en condiciones de campo.

⁹ Para más información sobre SLA, GT, FS véase FAO (2003a).

proyectos locales tienden a operar con una relativa autonomía, por lo que no se establecen concertos a nivel macro y micro y todavía no se han llenado los vacíos en las políticas.

El Enfoque de Formas de Vida Sostenibles

El Enfoque de Formas de Vida Sostenibles (SLA) surgió a finales de la década de los 90 a partir de las experiencias de OXFAM, CARE y otras, y fue extendido y apoyado por el Departamento británico para la Cooperación Internacional (DfID). La motivación de este enfoque se basó en la necesidad de mover el centro de las intervenciones para el desarrollo desde la seguridad alimentaria hacia un concepto más amplio de estrategias de formas de vida. El SLA considera el Pentágono de Recursos (Capital Humano, Natural, Financiero, Físico y Social) disponible por los campesinos y utilizado como un paradigma de cualquier esfuerzo que promueva el desarrollo sostenible. Este enfoque se centra además en los resultados sobre las formas de vida en vez que en los objetivos del proyecto con énfasis en un diagnóstico holístico. En la práctica, la problemática sectorial se utiliza como punto inicial para proyectos que busquen ampliar los enfoques de las intervenciones de los proyectos para así trabajar de manera multi-sectorial. Las comunidades y los hogares son el centro de esta perspectiva y los considera como beneficiarios directos de los proyectos construyendo las condiciones para que sucedan estos cambios en sus formas de vida. Experiencias recientes tienden a enfocarse cada vez más en establecer una integración vertical de las estrategias para el desarrollo.

Sin embargo, se ha prestado una limitada atención a definir el papel del Mercado en el desarrollo local. El SLA ha resultado ser valioso en el análisis del contexto e impacto de los proyectos, aunque ha sido escasamente aplicado durante el ciclo completo de los proyectos. El deseo de tomar en cuenta toda la complejidad del contexto se ve limitado por el tiempo y los recursos financieros, siendo los principales obstáculos para poner en práctica el enfoque bajo una lógica de proyecto tradicional.

Sistemas Agrícolas

El enfoque de Sistemas Agrícolas (FS) fue desarrollado al final de la década de los '70 y se basó en las experiencias realizadas en diferentes regiones. Este enfoque establece vínculos entre reflexiones teóricas y experiencias de campo, además se centra en el desarrollo agrícola como un elemento clave en la reducción de la pobreza tanto en áreas rurales como urbanas. Esta perspectiva analiza el funcionamiento de sistemas agrícolas individuales y su relación en la provisión de respuestas técnicas para resolver problemas productivos, sin descuidar el capital humano. Metodológicamente consiste en un diagnóstico dinámico del sector agrícola, que incluye el análisis de este sector, así como la elaboración de modelos y el estudio de las interacciones por contexto entre los sistemas físicos y sociales. Una crítica frecuentemente realizada al enfoque FS consiste en que éste no ha sido siempre exitoso al intentar superar la lógica de arriba abajo (*top-down*), que en muchas ocasiones ha dificultado el alcance de los objetivos del proyecto.

Desarrollo Rural Integrado

Finalmente, el Desarrollo Rural Integrado (IRD) surgió en la década de los '60 como una reacción al predominio de una agricultura industrial y de gran escala y otorgando un lugar a la agricultura de pequeña escala. El IRD establece las bases para un enfoque integrado del desarrollo rural, y busca proveer de servicios básicos, considerados como las funciones claves de los gobiernos nacionales. El enfoque otorga una enorme importancia al desarrollo de infraestructura. Aunque posee un enfoque multi-sectorial al desarrollo rural, en práctica los proyectos de IRD han buscado la producción a gran escala y las intervenciones de arriba abajo, y han fallado en cumplir con sus objetivos ambiciosos. Los proyectos IRD no han prestado mucha atención a las nociones de construcción de capacidades locales y sostenibilidad institucional y las comunidades locales no han sido incluidas en los procesos de desarrollo.

Desarrollo Territorial Participativo y Negociado

El enfoque de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) se basa en las reflexiones teóricas de la escuela francesa de análisis de Sistemas Agrarios, en las experiencias de campo del Ordenamiento Territorial Participativo y en el manejo concertado de recursos naturales realizado principalmente en América Latina y el Caribe durante la década de los '90.

El enfoque DTPN intenta ir más allá del análisis clásico del espacio rural como sistema productivo y propone un análisis sistémico tratando los vínculos entre territorios, flujos resultantes, dinámicas e impactos derivados de la promoción del desarrollo rural, además de establecer otra serie de enlaces con los mercados nacionales e internacionales. Este tipo de análisis permite la identificación y evaluación de la competencia por el espacio y los recursos, así como de los conflictos de interés entre los diferentes actores, y resalta la falta de confianza entre los actores involucrados desde el inicio.

Este enfoque de abajo hacia arriba y negociado promueve los procesos de toma de decisiones consensuados. Estos involucran a todos los actores del territorio en la búsqueda de soluciones para las problemáticas del desarrollo territorial, y parten de las consideraciones socio-políticas, más que de las preocupaciones puramente técnicas o económicas. Al tener en cuenta las políticas y prácticas, el enfoque DTPN intenta dar respuesta a la pregunta de cómo los actores locales pueden apoderarse del proceso y de esta forma utilizar los elementos disponibles para sus proyectos de desarrollo. Más aún, este enfoque permite la movilidad de recursos locales para el desarrollo territorial a través de un proceso que promueva la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades financieras, administrativas y políticas de los niveles gubernamentales intermedios y así proveer de servicios básicos.

Este enfoque de sistema implica una complejidad inherente de los procesos de desarrollo, y por lo tanto no pretende alcanzar resultados tangibles de diálogo y cambio social, sino más bien su estimulación. El desafío al aplicar este enfoque en un contexto de proyecto reside en determinar un margen de tiempo apropiado, los recursos financieros y humanos necesarios, así como definir los indicadores para la evaluación de las intervenciones que muestren un claro progreso atribuible al proceso DTPN.

A pesar de la falta de institucionalización de los elementos y principios básicos de un proceso general de DTPN en el contexto de un proyecto, a lo largo de este documento se muestran numerosos ejemplos y experiencias de campo que ilustran como aplicar este proceso respondiendo a una serie de preguntas clave.

III. Un enfoque metodológico para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)

En este capítulo se describirán en detalle las tres fases del enfoque DTPN, y se resaltarán e ilustrarán los elementos de importancia a través de ejemplos concretos de experiencias de campo. También se presentarán una serie de recuadros que describirán con detenimiento los puntos clave.

El enfoque de sistemas tiene como objetivo la comprensión no solamente de cada componente del sistema territorial sino también de las interacciones entre los componentes y sus interdependencias a distintos niveles. Estas interacciones producen características y reglas identificables (internas y externas, formales e informales) que gobiernan el comportamiento de cada sistema a través de las cuales pueden ser analizadas.

“La gobernabilidad (regulación) es la activación de una serie de reglas y manejo de perturbaciones exógenas o endógenas que afectan al sistema. Dado que el patrón de éstas es normalmente irregular, la creación de nuevas reglas internas puede resultar adecuada para el manejo de la incertidumbre. El vínculo entre la gobernabilidad del sistema y la incertidumbre es la reconstrucción histórica para la identificación, aprovisionamiento y comparación de patrones de las irregularidades. La memoria histórica define el alcance o intervalo de los posibles eventos futuros, los cuales en si mismos definen las incertidumbres que actualmente afectan al sistema. El listado de posibilidades futuras define la actual visión de sistema, el que afecta profundamente su comportamiento. La visión está arraigada históricamente¹⁰.”

El diagnóstico territorial debe producir una visión del sistema territorial, y estrategias de los actores para el acceso al uso y manejo de los recursos naturales. Esta visión formará la base para las fases subsiguientes del proceso DTPN.

Fase 1- Mirada: Entender a los actores y al territorio como un producto social

El objetivo de esta fase busca llevar a cabo un proceso de diagnóstico de la situación actual al tomar en cuenta a los actores involucrados y al territorio como un solo sistema. La visión de sistema supone una dimensión vertical y horizontal de la evaluación. Este proceso implica la calificación del territorio y la conducción de un análisis de los actores e instituciones a fin de comprender los problemas existentes sus causas e interdependencias. El uso de herramientas y métodos participativos permite asegurar que la puesta en práctica del proceso estimule al diálogo social.

El análisis histórico del sistema territorio, es esencial para una comprensión coherente de la visión global de los actores, así como de sus estrategias de vida y para la formulación de los escenarios posibles sobre la evolución de los principales problemas bajo discusión (por ejemplo el acceso y derecho sobre los recursos, el uso y manejo de la tierra y las relaciones dentro de la cadena de producción).

La lógica en la intervención requerida.

Antes de evaluar las posiciones e intereses de los actores, así como las potencialidades y vulnerabilidades del territorio, resulta importante identificar las razones explícitas o implícitas para solicitar el apoyo externo y sus implicaciones respecto con las modalidades de las intervenciones. Cabe destacar que el solicitante sólo podrá obtener una visión parcial del problema.

¹⁰ Schilizzi (CIRAD) en FAO (1999)

Este proceso analítico es significativo porque evidencia algunos problemas, cuya existencia es ya conocida, aunque, por alguna razón u otra, no ha sido expresada o tomada en consideración (los problemas no mencionados, ocultos, o enmascarados). La formulación de estos problemas es importante, pero los cambios producidos por esta evaluación en cuanto a la percepción de los distintos actores sobre la problemática territorial son aún más importantes.

Se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué se necesita una intervención?
- ¿Cómo se identifican y estimulan las demandas?

La idea trata de comprender o clarificar el origen de la intervención para evaluar el contexto general en el cual esta se aplicará.

Muchos países están llevando a cabo reformas institucionales sobre el estado central, de modo de redistribuir las competencias y responsabilidades para el manejo de la tierra y los recursos naturales locales. Los nuevos poderes para la toma de decisión se delegan a unidades descentralizadas político-administrativas para así prever una mayor participación popular en la planificación y aplicación del desarrollo local. La municipalidad, el distrito y la comunidad se transforman en los actores locales principales del Estado descentralizado.

Por un lado, la descentralización produce frecuentemente la simple desconcentración de las instituciones estatales, causando de esta forma una frustración progresiva de los administradores locales involucrados en el manejo de la tierra y el desarrollo local. Los gobiernos locales se responsabilizan paulatinamente del diseño y de la aplicación de intervenciones para el desarrollo, aunque resulta limitado su poder en la toma de decisiones, su capacidad para asumir nuevas responsabilidades y para proponer y conducir acciones sobre el territorio, así como su autonomía financiera. Esta situación contradictoria inhibe a las iniciativas locales y en general obstaculiza la acción de los actores. Las institucionales y funcionarios públicos, responsables del desarrollo local, son en consecuencia quienes solicitan el apoyo técnico externo para el desarrollo territorial.

Por otro lado, la demanda expresada está inducida por la estandarización de las problemáticas importadas desde el deseo de las organizaciones internacionales para así canalizar sus intereses (sensibles al género, ambiente sostenible, buena gobernabilidad, entre otros). Esto puede conducir a un tipo de comportamiento oportunista por parte de las ONG's locales quienes siguen estas tendencias.

De hecho, la definición del problema y la identificación de los actores involucrados clarificarían la naturaleza real de una intervención solicitada.

Por ejemplo, un proyecto FAO en Angola que trata de la delimitación de tierras, debió tomar en consideración los intereses de empresarios privados poderosos quienes reclamaron secciones de tierras que ya habían sido ocupadas por comunidades locales.







Gracias a un análisis inicial, resultó evidente que todos los actores (comunidades locales y empresarios privados) estaban de acuerdo en aceptar una pérdida de tierras a cambio de la legalización del resto de las tierras reclamadas como suyas. Para las comunidades, esto significó que los empresarios poderosos aceptaran su presencia y derechos de propiedad sobre las tierras en el área y, para los empresarios privados, este proceso fue la oportunidad de "legalizar" sus demandas sobre la tierra que nunca les perteneció oficialmente.

Informantes claves

El uso de informantes claves es una técnica eficiente para la recolección rápida de información y para identificar los diferentes puntos de vista sobre los problemas actuales. Los informantes clave expresan sus opiniones y proveen un análisis de la situación. Adicionalmente, colaboran activamente en el estudio al indicar otras fuentes de información y sugerir nuevas líneas de investigación. A través de percepciones, juicios y recuerdos de estos actores, la investigadora puede percibir algunas sutilezas subyacentes en las observaciones recabadas y como consecuencia, detectar algunas incoherencias en sus argumentos.

Sin embargo, resulta necesario diversificar la selección de informantes claves de acuerdo a su estatus y posición respecto al cambio, para evitar el sesgo en la recolección de información y análisis de resultado. En general, ellos deberían seleccionarse entre aquellas personas que poseen un conocimiento suficiente de la historia del área en estudio, sus habitantes y otros actores en el territorio. No existe una manera unívoca para identificar a los informantes clave, dado que ésta depende del tipo de información requerida (historia del territorio, relaciones sociales, entre otros), escala de la información, las características de los actores y/o grupos de actores representados o de quien se haga mención.

No obstante, durante todo el proceso, la representatividad de los informantes clave y la relevancia de la información recolectada deberían ser evaluadas y ajustadas. Más aún, su contribución es fundamental para asegurar el carácter de “demanda abierta” del estudio, el cual es un proceso iterativo basado en estrategias de investigación-acción. Se debe hacer notar, que existe cierto riesgo con los datos recabados, dado que los informantes clave pueden influir sobre el tipo de datos recolectados debido a su posición estratégica, opiniones y percepciones de la realidad. A continuación se presentan algunos ejemplos de informantes claves:

	Agentes locales	Estructura local, políticas y estrategias, situación general de las fincas
	Comunidad de ancianos	Historia, tradiciones y costumbres
	Líderes religiosos	Ciencia, tabúes y obligaciones religiosas
	Mujeres y mujeres campesinas	Integración de la mujer, economía doméstica, nutrición y salud; Limitaciones sociales, religiosas, culturales y económicas, en su papel de productoras agrícolas
	Comerciantes locales y mercaderes	Canales de comercialización, líneas de producción, condiciones crediticias y precios
	Campesinos “Progresivos”	Desarrollo de oportunidades y pre-requisitos para su aplicación

Identificar demandas explícitas y enmascaradas

La identificación de las demandas explícitas y enmascaradas (internas y externas) y el origen de las solicitudes proporcionan una primera aproximación a los problemas en juego, así como a las asimetrías existentes dentro de la sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

Adicionalmente, al enfocarse en los beneficiarios de una intervención resulta importante entender el objetivo indirecto, también afectado por dicha intervención, así como la inclusión de los beneficiarios durante el proceso de aplicación de las actividades.

En Bosnia, la segunda fase del proyecto “*Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia and Herzegovina*” GCP/BIH/002/ITA, fue una planificación participativa del uso de la tierra que vinculó a varios grupos de actores a través de asociaciones locales y activas y dirigidas al reconocimiento cooperativo de elementos y recursos territoriales, la identificación de problemas, el desarrollo de estrategias, y la aplicación de soluciones que promuevan el desarrollo local.

Estos grupos que tuvieron un papel importante en la obtención de los objetivos del proyecto, son: (a) las comunidades locales, (b) las municipalidades locales, (c) las fincas con mejor funcionamiento, (d) los institutos de investigación y universidades, (e) las escuelas de agricultura, (f) las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), y (g) los agentes económicos, tanto los sectores primarios, secundarios y terciarios, particularmente agricultura, minería, ambiente e infraestructuras.

Las municipalidades se identificaron sobre la base de un número de criterios tales como escenarios agroecológicos, sistemas políticos, extensión, capacidad organizativa, entre otras. El factor más importante aquí considerado fue el compromiso de la municipalidad y el apoyo otorgado por el alcalde para asegurar la viabilidad del proceso participativo en la planificación del uso de la tierra. Los principales actores y beneficiarios del proyecto fueron las municipalidades escogidas quienes elaboraron los planes de uso de la tierra a través de los servicios técnicos respectivos. Sin embargo, el proceso participativo también permitió expresar a beneficiarios indirectos, actores locales provenientes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, sus inquietudes e intereses relativos al uso municipal de la tierra.

Para resolver problemáticas compartidas durante el proceso, se puede incluir a otros actores como beneficiarios, aunque no hayan sido contemplados al inicio del mismo, o reorientar/ampliar el alcance del proyecto.

Después de la sequía que afectó al sur del Departamento de Lempira (Honduras) entre los años 1987 y 1988, la FAO intervino en la región con una ayuda de emergencia para solucionar los daños ocasionados. Una investigación preliminar reveló la dramática situación de degradación de las tierras montañosas debido a la ganadería extensiva y a prácticas de roza y quema. Como consecuencia, se produjo una disminución en la producción y productividad así como altas tasas de emigración. La falta de infraestructura básica para la comunicación provocó a su vez una marginalización geográfica y política, así como poca presencia de organizaciones locales y de participación popular. Además, la investigación reflejó que la toma de decisión en el ámbito regional estaba dominada por un pequeño número de terratenientes y elites locales. En 1994 se inició otro proyecto (PROLESUR) orientado a la seguridad alimentaria, mediante el cambio de los sistemas de producción.

Aunque los agricultores de pequeña escala fueron el grupo diana, hacia el final de la primera fase del proyecto PROLESUR, se vio que los procedimientos de planificación local en el área debían fortalecerse para mejorar i asegurar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo rural y involucrar a todos los actores relevantes. El análisis de la situación apuntó a la necesidad de solucionar problemas conflictivos relacionados con el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra (acceso y manejo) y también a consolidar a las organizaciones de base en el ámbito comunitario y municipal.

Identificar las fuerzas directoras que impactan al sistema territorial

Como se mencionó en los párrafos anteriores, los procesos de cambio global impactan sobre las dinámicas y el funcionamiento de los sistemas territoriales. Las fuerzas directoras específicas que influyen en la intervención deben ser identificadas teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades de las tendencias actuales en los contextos ambientales, económicos, institucionales y sociales.

Tanto los cambios en el gobierno, la transición hacia una economía de mercado, los cambios en los patrones de las relaciones sociales, la introducción de nuevas tecnologías, el fracaso de los programas o políticas pasadas, los conflictos o acuerdos de paz, los desastres climáticos graduales o inmediatos pueden ofrecer oportunidades para estimular procesos de cambio, ya que estos eventos pueden generar conciencia colectiva para un cambio.

Históricamente, el sur del Departamento de Lempira (Honduras) ha sido percibido por el Estado como un territorio sin límites y desde principios del siglo XX, las leyes e intervenciones se han orientado a la expansión de la frontera agrícola.

A principios de la década de los 90, el 50% de la población no poseía tierras o poseía menos de 1 ha. La mayoría de ésta pertenecía a latifundistas, quienes utilizaban a los sin-tierra como trabajadores del campo o simplemente arrendaban pequeñas áreas, y se establecían relaciones de clientela y sistemas de producción destructivos.

La intervención del proyecto de FAO en una situación de post-emergencia después de la sequía de los años 1987 y 1988, permitió un cambio en las relaciones entre los sistemas demográficos y el manejo de la producción-ambiente, que se encontraban cerca del colapso. El elemento clave, identificado a través del diagnóstico, fue la tecnificación de los sistemas productivos que incluía a los pequeños agricultores y propietarios.

Identificar personajes claves y líderes

Desde que comienza el proceso, que puede abarcar distintos niveles (local, intermedio o nacional), es necesaria la identificación de personajes clave a cada nivel, quienes tendrán la capacidad de articular demandas oportunas, serán responsables, comprometidos, fiables, creíbles y respetados por los actores involucrados. Estos personajes podrán ayudar a superar la desconfianza construida históricamente y a reducir la distancia que existe entre la administración pública y la sociedad civil. También, se deben construir estrategias posibles y alianzas con ONG's, OCS's o agencias internacionales para iniciar y apoyar la intervención (ver [Recuadro: Personajes Claves en Angola](#)).

Los actores dentro del territorio

El primer paso en el proceso de diagnóstico es la identificación y evaluación de los actores dentro del sistema territorial a través de un análisis de actores integrando sus miradas, intereses, relaciones de poder y márgenes de flexibilidad.

Resulta fundamental comprender a largo del diagnóstico, las reglas de juego que han moldeado las relaciones entre los actores y el sistema de gobernabilidad.

El entendimiento de la situación particular no representa un diagnóstico exacto o la búsqueda de la verdad, sino es sinónimo de un proceso para la construcción de un marco coherente del sistema territorial a través de la reconstrucción histórica de su evolución.

Así surgen las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son los actores en este territorio?
- ¿Cuáles son sus visiones, posiciones, intereses, relaciones de poder y márgenes de flexibilidad?
- ¿Cuál es la comprensión del actor sobre las reglas del juego?

"Las modalidades según las cuales se administran los recursos naturales, en un momento y en un contexto dado, son el producto de la historia de la sociedad y sus relaciones con el exterior. Son el resultado, siempre en evolución, de la aplicación de normas producidas en la sociedad rural (derecho tradicional) o introducidas (derecho moderno), de las adaptaciones que tuvieron estas normas, de las combinaciones múltiples de aplicación a las cuales dieron lugar y, también de las libertades que los individuos y las familias adoptaron frente a estas normas y los ajustes particulares (antiguos y recientes) que experimentaron".¹¹

El desafío de un enfoque basado en los actores es delimitar el papel de los actores sociales e institucionales, históricos o emergentes, que influyen (acelerando, consolidando, frenando, modificando) sobre las dinámicas territoriales o ponen en marcha nuevas dinámicas.

En otras palabras, un análisis de los actores nos ayudará a entender los siguientes elementos:

- Los esquemas existentes de interacción.
- Las intervenciones sobre el territorio y los recursos locales, y la mejora para tal intervención.
- Los procesos de elaboración de políticas y toma de decisión.
- Las medidas para prevenir las tensiones en el sistema.

¿Qué es un actor?

Los actores serán la clave de entrada que nos permitirá definir las problemáticas territoriales en un área determinada y comprender las causas de estas a través de un análisis histórico.

A través del análisis de este sistema de actores, en términos de estrategias de acción, relaciones, intereses respectivos, presiones (internas al grupo de pertenencia y/o externas), diferencias de poder contractual (interno y externo), podremos entonces comprender y evaluar las tendencias del uso/gestión del territorio, los posibles riesgos, las tensiones y finalmente la disponibilidad para iniciar un proceso de diálogo/negociación.

El concepto de actor se refiere a una entidad concreta, y contextualizada. Un actor es cualquier individuo, grupo social o institución interesado en el desarrollo de un territorio. Los actores pueden

¹¹ FAO, CIRAD-SAR, IRAM CIEAPAC, SIC-Terroirs (1995)

considerarse como partes afectadas directa o indirectamente, positiva o negativamente por la toma de decisión, incluyendo aquellos que pueden influir sobre la misma o desearían hacerlo.

Los actores pueden agruparse en distintas tipologías o clases. Se pueden utilizar los siguientes criterios para identificar grupos de actores:

- Las características estructurales.
- Los objetivos, los intereses respectivos ante la problemática examinada.
- Las relaciones de poder. Recordemos aquí que la definición de poder, corresponde a la capacidad que un actor tiene en hacer actuar a otro actor. Los recursos del poder son la competencia, el control de las relaciones al medio ambiente, el control de las comunicaciones, de los conocimientos de las normas de funcionamiento del sistema.
- Las estrategias.¹²

En un análisis de sistema territorial resulta importante considerar a los actores que inciden sobre él directa e indirectamente. Por ejemplo, una empresa agro-industrial que se encuentra distante de la zona de intervención, puede ser el responsable de los movimientos migratorios.

En Brasil, el 50% de la tierra arable pertenece al 1% de la población. Desde la década de los 80 en Brasil, Bolivia y otros países de América del Sur han surgido algunos grupos que ocupan parte de estas tierras o las ocupan como protesta contra esta situación de desigualdad social. En Brasil, tan sólo 4 millones de personas viven y trabajan en “asentamientos” legales y productivos, y con acceso a sanidad y educación.

Los desplazamientos y migraciones que se producen hacia áreas “atractivas” pueden contribuir a alimentar conflictos socio-ecológicos entre actores locales y los más marginados, pueblos indígenas o pequeños campesinos. Actualmente, esto sucede en la frontera Amazónica de Bolivia o en la región de Pará de Brasil. Estas migraciones o desplazamientos se deben principalmente a catástrofes naturales, conflictos ecológicos o problemas en la redistribución de tierras, como es el caso de los “Brasiguayos” en la frontera entre Paraguay y Brasil, o por razones políticas.

En la Comunidad de Reforma Agraria (ARC) de El Progreso ubicada en la Municipalidad el Carmen, en la Provincia de Bohol en las Filipinas, están ingresando en el área un creciente número de invasores de tierras, quienes dividen aquellas propiedades cuyo dueño es ausente, pero quien no ha dado el consentimiento para esa ocupación. Estos invasores son nativos Boholanos pero pertenecientes a otras Municipalidades, quienes después de migrar hacia Mindanao, ahora vuelven a Bohol dada la reinante situación de violencia y falta de orden en la isla. Se espera que muchas más familias entren en las tierras desocupadas de las ARC. El aumento de población en Bohol y la expansión de las plantaciones de palma aceitera en la municipalidad del Carmen ha incrementado la competencia sobre tierras marginales aunque éstas no sean muy productivas y se necesite extensivamente de fertilizantes para los cultivos de yuca, mandioca, cassava, endémicos de la zona.

Esta situación también crea problemas relacionados con los recién llegados como campesinos-beneficiarios de la reforma agraria. La ley de esta reforma da prioridad a los residentes actuales de la Municipalidad sobre las tierras ubicadas allí, mientras que los residentes de municipalidades vecinas se consideran como segundas o terceras opciones. El Departamento de Reforma Agraria debe también clarificar si los aspirantes para entrar en el Programa de Reforma Agraria Comprehensivo poseen tierras en otros lugares.

Otro ejemplo de actores marginados se ilustra en el Artículo sobre la Estrategia para Reducir la Pobreza de Yemen (PRDP, 2002), donde se destaca que la baja participación de las mujeres en el

¹² Diferentes actores o grupos de actores pueden tener los mismos objetivos, pero estrategias (conjunto de las acciones para alcanzar el objetivo) diversas. Se puede citar también a los *sem terra* y grupos indígenas que compiten sobre el uso/manejo del territorio y las acciones aplicadas.

desarrollo es una de las causas de la pobreza en el país. La Estrategia apoya la participación de este colectivo a través de:

- La participación de la mujer se considera central en todas las intervenciones del programa,
- La representación de las mujeres en cuerpos ejecutivos es una de las exigencias de elegibilidad que califican a las organizaciones de desarrollo comunitario para la asistencia proporcionada por el programa,
- Fracciones mínimas se establecen en cuanto a la participación de créditos para la mujer (25%) y para el entrenamiento (30%) bajo los cuales el programa otorga su asistencia a las organizaciones de desarrollo comunitario,
- Las mujeres están exentas de cumplir ciertos criterios de elegibilidad para créditos y entrenamiento. Por ejemplo, préstamos individuales y entrenamientos vocacionales no crediticios se aplican sólo a las mujeres.

Adicionalmente, la estrategia refleja cuáles son las políticas y estrategias aliadas en el ámbito nacional. Esta estrategia resalta las herramientas útiles para resolver discrepancias relativas a las mujeres entre áreas de acción y las normas sociales y los valores establecidos.

Algunos actores pueden ser considerados debido a su componente étnico. En algunos casos, la presencia de actores en un territorio no se reconoce legalmente y permanece ignorado por la gente en el proceso de toma de decisiones. “Los mayores levantamientos sociales y estructurales en la sociedad Húngara desde la caída del comunismo se unieron con un incremento en la discriminación, han tenido un gran impacto negativo hasta cierto punto desproporcionado en la población de Roma con un nivel social bajo, falta de acceso a la educación y aislamiento los han llevado a ser incapaces de defender sus intereses y a ellos mismos. Roma sufre casi la totalidad de la población Húngara marginada: ellos están ausentes de la vida política, académica, comercial y social del país.”¹³

“Los desafíos son:

- Desempleo a largo plazo
- Desigualdades socio-geográficas
- Mercados en posiciones desfavorables
- Acceso ilimitado a los servicios y recursos
- Capacidad de negociación débil

Los métodos y herramientas:

- Apoyo a las iniciativas locales
- Combinación de créditos y préstamos
- Monitoreo continuo
- Apoyo a través de casas comunitarias de Roma
- Construcción de capacidades

Las opciones políticas:

- Apoyo a los grupos autónomos de la sociedad civil local
- Mejora de la participación a nivel local y nacional”¹⁴

¹³ http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.18/Hungary_NGO_Report.pdf

Human Rights Watch – Liaison Unit dc-ngo.group@pingnet.ch

Grupo de ONGs para la Convención de los Derechos de los Menores – Bases de datos proveniente de reportes de ONG presentados al Comité de la ONU para los derechos de los Menores. 18va Sesión : Mayo - Junio 98

¹⁴ http://www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty/events/Austria_1029/csongor_1c_%20eng.pdf

Anna Csongor, Autonomic Foundation

Foro de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza para Albania, Bosnia-Herzegovina, FR Yugoslavia, Serbia and Montenegro
Baden, Austria Octubre 29–Noviembre 1, 2002

Recuadro: Un caso de exclusión: los Bugkalots en las Filipinas

Bugkalots son una tribu actual de cazadores de cabezas, recolectores y pescadores, quienes fueron los primeros habitantes de Valle de Malabing el cual presentaba una extensa cobertura vegetal. Esta comunidad sufrió de manera más negativa el asentamiento de los Ifugao y de sus usos agrícolas de la tierra. Este grupo estaba acostumbrado a vivir en casas temporales contraídas a lo largo de los ríos y cambiaban de localidad cada dos a tres meses. Los Bugkalots no crearon resistencia a la penetración de los Ifugao en el valle, ellos prefirieron aislarse bosque adentro donde pensaban que había comida y espacio para todos. Los Bugkalots cambiaron sus tierras por ropas y enlatados.

Este aislamiento de los grupos indígenas de recolectores y cazadores cuando su territorio es penetrado por tribus de agricultores es muy común en Filipinas. Los agricultores se caracterizan por una fuerte identificación con el territorio y su tendencia a la cohesión y organización. Por el contrario los cazadores y recolectores se mantienen en continuo movimiento pensando que existe suficiente espacio.

Existen tan solo 13 familias Bugkalots en el Valle de Malabing, y viven en Capisaan un área remota en la frontera con Barangay Dine, fuera de la Comunidad de Reforma Agraria del Valle de Malabing).

Algunos Ifugao llaman incivilizados a los Bugkalots por su falta de habilidades de cultivo y porque juzgan sus condiciones de vida como “muy primitivas”. Ellos no conocen la tecnología de cría y reproducción por estacas por lo tanto no pueden cultivar árboles cítricos como lo hacen el resto de los campesinos en el Valle de Malabing. Ellos producen jengibre, frijoles, camote y palay, además de pescar en el río. Casi todo lo que producen y pescan es para su propio consumo, aunque intercambian jengibre por sal y azúcar y buscan empleo temporal en las plantaciones de cítrico en Capisaan. Ellos viven en peores condiciones de salud que el resto de los residentes del Valle de Malabing. Ellos se benefician de aguas de pozos pero sufren de diarrea debido a infecciones provenientes de la comida. Tienen casos de malaria, mientras que otros residentes del Valle no sufren de ésta, además presentan altos índices de mortalidad infantil. Los Bugkalots asisten a los centros de salud en Capisaan para vacunaciones. Sus familias son de menor tamaño que la de los Ifugao, sus niños y jóvenes asisten a la escuela pero por timidez no avisan a los maestros si se sienten enfermos o tienen problemas en casa.

Los Bugkalots participan de las asambleas Capisaan Barangay pero se les informa solamente de las decisiones. Ellos protestan debido a que sus peticiones nunca son escuchadas, lo que los lleva a un aislamiento profundo, la única carretera que los comunica con el valle la atraviesa un enorme río. Como consecuencia, existen dificultades para que los niños asistan a la escuela, los padres deben ayudarlos a vadear o navegar el río. Los Bugkalots pidieron al Consejo de Capisaan Barangay la construcción de un puente colgante y la rehabilitación del camino, pero no han recibido respuesta alguna. Además, los Bugkalots dicen nunca estar informados de los proyectos llevados a cabo por organizaciones externas quienes emplean mano de obra. Como resultado de esto, los Bugkalots en Capisaan están intentando inscribirse como ciudadanos de Barangay Dine con lo cual esperan recibir mayor apoyo.

Compilado por Catia-Isabel Santonico Ferrer, Miembro SDAA, durante su tesis de Master en las Filipinas.

¿Cómo identificar y caracterizar a los actores?

Esta cuestión, en principio muy simple, plantea, en nuestra forma de ver, serias preocupaciones metodológicas. Existe un riesgo al identificar y entender el comportamiento de los actores, cuando sólo se toma en cuenta a los actores “dominantes” o a aquellos que están formalmente organizados, y se considera exclusivamente lo que mencionan de manera explícita.

- No limitarse a la identificación de los actores "institucionales".
- No limitarse a los actores que tienen una presencia física en el área.
- No limitarse a la información de algunos informadores clave que pueden influir sobre el análisis con el riesgo de generar/accentuar la exclusión de ciertos grupos.

Para la caracterización de los actores se deben considerar los siguientes aspectos:

- Su situación: categoría social, pertenencia y status.
- Sus recursos (lo que él “posee”); se incluyen aquí también el capital medioambiental (el biótomo: potencialidades y límites), el capital financiero, el capital material, el capital humano (conocimientos, competencias, habilidades) y el capital social (relaciones, redes de comunicación).

Se debe poner particular atención sobre las visiones que tienen los actores de sus recursos y los valores que les asignan. Algunas veces un actor tiene una percepción limitante o negativa acerca de estos recursos, por ejemplo, las relaciones familiares pueden ser consideradas como un coste a pagar y por lo tanto una restricción, aunque sea un recurso notable, especialmente al evaluar la migración.

- Sus prácticas (técnicas y sociales) y los discursos (lo que hace y como lo interpreta, cual es el significado que le da). Las prácticas pueden ser convergentes, divergentes y algunas veces pueden originar conflictos.
- La percepción y la visión que el actor tiene de su propia situación (sus recursos y su medio ambiente, los actores que lo rodean, la evaluación de los riesgos y oportunidades de su situación, etc.); esta percepción depende en sí misma de la información disponible por parte del actor (cantidad, calidad y pertinencia), de sus referencias, su experiencia, su status social, su categoría y sus representaciones culturales y sociales de referencia.

¿Por qué la gente hace lo que hace? Es importante comprender la estrategia “de las acciones orientadas en manera significativa”¹⁵. Es necesario explorar los valores a los cuales los actores hacen referencia y que condicionan el uso/la gestión del territorio y de los recursos (<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR96/bonnal.htm>). Sin embargo, los factores económicos, sociales y políticos también pueden determinar o influir más sobre algunas estrategias de acción que otras¹⁶.

La estrategia es “el conjunto de acciones necesarias para alcanzar un objetivo, una jerarquía de acciones y resultados intermedios”. Una estrategia se puede definir a partir de las prácticas, de los cambios de estas, y de las decisiones estratégicas, es decir de las inversiones, a corto o largo plazo. Al considerar las limitaciones económicas, sociales, institucionales, se podrá definir un "campo de posibilidades" de acción para cada actor, o grupo de actores que se encuentren en las mismas condiciones de recursos y ambiente (de este modo se definirán los márgenes de maniobra).

¹⁵ Weber (1995)

¹⁶ Politico-econological territorial approach in: Warren (1998)

Así pues, los actores que disponen de un escaso margen de maniobra para la acción (recursos limitados y/o muchas limitaciones ambientales y institucionales) tendrán prácticas o estrategias de vida relativamente similares. A diferencia, los actores con amplios márgenes de maniobra, gracias a sus recursos, o a una mayor distancia con relación a las obligaciones institucionales (por ejemplo a las leyes) o a su status social podrán tener proyectos, estrategias y prácticas más variadas.

Así pues, los márgenes de maniobra influyen ampliamente en la posición de los actores. La posición que estos ocupan ante la problemática en juego y que a menudo es rígida, y poco evolutiva (se sitúa en perspectivas de corto plazo) no permite una gran flexibilidad en el proceso de negociación.

En cambio, la definición del problema y el análisis de los intereses de cada actor, que están detrás de una posición adoptada, permite evidenciar sus márgenes de flexibilidad al diálogo. La definición de los intereses en común – y de las visiones convergentes sobre el futuro a mediano plazo – expresada gracias a un análisis de los márgenes de flexibilidad, es una precondition de cualquier acción llevada a cabo para fortalecer el sentido de comunidad.

Actores con amplios márgenes de flexibilidad pueden estar más motivados y por lo tanto a aceptar cambios que no se enmarquen directamente en sus estrategias. Los cambios en las políticas propuestas pueden ofrecer beneficios tanto a los pudientes como a los no-pudientes. Por otro lado, cuando grupos poderosos se posicionan para ganar asimetrías, tienden a disminuir.

Un análisis de actores realizado en el proyecto Lempira Sur, Honduras, encontró que los actores opuestos a las intervenciones del proyecto eran los terratenientes, maestros y el alcalde.

La mayoría de la tierra (parte baja de la cuenca) pertenecía a grandes fincas, que se dedicaban principalmente a la ganadería. Los propietarios de estas fincas, utilizaban a los *sin tierra* como mano de obra, o les alquilaban pequeñas áreas. Las comunidades y pequeños finqueros ocupan un área aislada en la parte alta de la cuenca. En esta frontera agrícola los propietarios de tierras y elites locales han jugado históricamente el papel más influyente sobre la toma de decisión y estrategias de vida para las poblaciones locales (llamadas estructuras de patronato). Estos actores no están predispuestos a cambiar y normalmente prevalece la ley del más fuerte, y la sumisión e intimidación psicológica. Esto desencadena a una situación de conflictos abiertos o escondidos.

Por lo tanto, el proyecto buscó trabajar a partir de las correlaciones de fuerza para crear la necesidad de negociar sobre intereses distintos, poderes en juego, y de esta forma neutralizar o reducir la oposición al cambio y garantizar una gobernabilidad local efectiva. Asimismo, desde las fases iniciales del proyecto, el trabajo implicó a los terratenientes poderosos, y su apoyo a través de subsidios para la recuperación de tierras y la tecnificación de los procesos de producción.

Las relaciones entre actores.

El análisis de las interrelaciones entre actores se opera a dos niveles:

En términos absolutos, los actores están interconectados a través de relaciones sociales definidas por las estructuras de la sociedad: relaciones familiares, relaciones de producción, transacciones, etc. De estas conexiones sociales, resultan vínculos de poder, de dominación/sumisión (a menudo no explícitos, ocultos). Para evaluarlos objetivamente, es necesario calificar con precisión estas relaciones y los flujos que se producen (de bienes, servicios, información, entre otros).

Con referencia a un objeto dado (que puede ser por ejemplo un recurso), existen relaciones específicas entre los actores (locales o externos). Según el grado de divergencia o convergencia de los intereses de los distintos actores existentes, su complementariedad o su incompatibilidad, se establecen uniones de cooperación, de alianza, o al contrario relaciones de oposición, de conflicto. Los actores pueden cooperar en relación a un problema (por ejemplo la conservación de un área) y oponerse en relación a otros. “Con la teoría de las redes sociales, se pretende comprender el comportamiento de los actores, analizando el tipo de relaciones que tienen y la manera en que estas

relaciones se estructuran¹⁷” Efectivamente, cuando se pretende comprender los comportamientos y las acciones individuales, el estudio de estas interacciones puede ser un elemento que permite definir los intereses individuales de los actores y sus estrategias.

Desde este punto de vista, estas alianzas y oposiciones, se ven como un plan ya elaborado por el actor, una "práctica social", un elemento de la estrategia seguida para lograr sus objetivos. Muchos trabajos de investigación realizados sobre la negociación, confieren al contexto social y a las coaliciones que pueden formarse un papel clave en la determinación de los distintos procedimientos de negociación¹⁸.

Recordemos que las redes sociales establecidas por el manejo de un recurso dado pueden, en el tiempo, crear un clima de confianza entre actores que estaban hasta ese momento en una posición antagónica.

“En la cuenca de la laguna Merin en Uruguay, los participantes locales, aunque tuviesen intereses muy divergentes (productores comerciantes de arroz, autoridades locales y ecologistas) llegaron a ponerse de acuerdo sobre prácticas innovadoras de gestión de los recursos naturales. Al contrario, los organismos gubernamentales centrales alejados y el personal de los institutos técnicos, que hacían parte de las redes sociales, eran los más reticentes a modificar sus posiciones¹⁹”

Análisis de actores

El análisis de actores incluye un inventario y un análisis de:

- Actores actuales y aquellos potencialmente afectados por las decisiones futuras;
- Sus características, tales como su interés, poder, control sobre los recursos, conocimiento e información, su organización y representatividad, y las limitaciones para su participación;
- Sus relaciones con otros, tales como coaliciones, dependencias, conflictos y estrategias;
- Su influencia y motivación hacia la toma de decisión, incluyendo las expectativas, ganancias probables y disponibilidad a participar e invertir en los recursos.

Un análisis de actores puede utilizarse para predecir el apoyo esperado y la resistencia que se puede encontrar en un proceso de desarrollo participativo. También puede servir para identificar aquellos actores más débiles que necesitan de una asistencia especial y un apoyo para su participación. Asimismo puede utilizarse para evitar el riesgo que supone obviar a los actores poderosos, quienes si así lo desean pueden desviar el proceso, y también a otros actores que dependen de los recursos o pueden afectarlos de manera sustancial.

El análisis de actores es una herramienta para la planificación y una guía para la participación en el manejo de los recursos naturales. Éste se realiza en ámbitos, situaciones y actividades particulares, ya que estas determinan quienes serán los actores en cada caso. Hay que tener en cuenta también, que las perspectivas e intereses de los actores cambian a lo largo del tiempo.

La “influencia” es el poder que posee un actor para facilitar o impedir el alcance de los objetivos de una actividad. La “importancia” es la prioridad asignada para satisfacer las necesidades e intereses de cada actor.

En los programas de medios de subsistencia urbanos, los políticos locales pueden ejercer una influencia sobre el programa y de esta forma facilitar o impedir la provisión de los recursos necesarios, mientras que los actores urbanos marginados (por lo menos como punto de partida) pueden influir de manera débil sobre los resultados de una actividad. Al mismo tiempo, los políticos

¹⁷ Rowley, 1997, cited in Ramírez (2001)

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

locales pueden calificar una actividad de poco “importante”, en especial cuando ésta no responde a sus necesidades, mientras que para los actores pobres ésta puede resultar fundamental.

Matriz de Importancia/Influencia.

	INFLUENCIA DÉBIL	INFLUENCIA FUERTE
INTERÉS FUERTE	Los actores que comparten estas características son útiles si apoyan al proyecto	Los actores deben reconciliarse
INTERÉS DÉBIL	Estos actores tendrán poco impacto en el proyecto	Estos actores pueden convertirse en peligrosos o apoyar ampliamente el proyecto si resulta interesante para ellos

Análisis de poder:

El análisis de poder se utiliza para evaluar las relaciones de fuerza y poder entre los actores.

- ¿Cuáles son las relaciones de poder que están en juego?
- ¿A través de que medios los actores ejercen su influencia? (acceso a medios de distribución, fuentes de información, conocimiento, niveles de integración económica, y redes sociales, entre otros)
- ¿Qué significa poder de influencia?

La matriz elaborada por J. Chevalier es un instrumento simple aunque útil para analizar las relaciones de poder.²⁰

Actores	Tipos de fuentes de poder	Niveles de poder	Intereses
---------	---------------------------	------------------	-----------

Asimismo, facilita la comparación entre posiciones e intereses:

Actores	En juego e importancia	Posiciones	Intereses
---------	------------------------	------------	-----------

El análisis de actores facilita una descripción coherente de los intereses de los actores, así como su poder de influencia (negativo o positivo) para subrayar los conflictos o tensiones potenciales, sus justificaciones y modalidades.

Véase: http://www.dfid.gov.uk/FOI/tools/chapter_02_frame.htm

Se subraya el margen potencial de flexibilidad de los actores para determinar si el poder de negociación consiste en observar y describir como las personas colaboran y sobre qué temas lo hacen. La problemática más imperativa consiste en dejar emerger los intereses comunes.

²⁰ *Ibidem*; para más información, véase también <http://www.iied.org/forestry/tools/stakeholder.html>.

El enfoque 3 R, del inglés *rights, responsibilities y revenue*, es una herramienta analítica utilizada para clarificar y negociar el papel de los actores involucrados en el uso y manejo de los recursos naturales que busca balancear derechos, responsabilidades y ganancias (3 R's), además de evaluar sus relaciones²¹.

A continuación se presenta una versión simplificada de la matriz de las 3 R's, elaborada para analizar el manejo actual de los recursos naturales en la región de Mandena (Sur de Madagascar). La matriz actor/actor puede seguir tema a tema (técnico, financiero, regulador e informal, etc.) la identificación de las relaciones entre los actores involucrados.

Tabla 1: Matriz de las 3 R del manejo actual de bosques

3R Actores	Derechos	Responsabilidades	Ganancias
CRD (Comité Regional de Desarrollo)	Información sobre el estatus de los recursos naturales	Problemas de diagnóstico y propuesta de soluciones	Plan de Desarrollo Regional
CIREF (Servicio Forestal)	Propiedad de tierras y de recursos forestales	Manejo sostenible de recursos forestales	Impuestos sobre productos. Falta de recursos presupuestarios, dificultando su función
Comunidades campesinas	Usos garantizados por el código forestal Usos frecuentes	Tradicional	Necesidades para la subsistencia
Madereros locales y otros grupos de usuarios (independientes)	Usos garantizados por el código forestal Uso frecuentes Derechos de venta	Ninguna	Necesidades para la subsistencia Venta de productos forestales
Madereros de Fort-Dauphin (independientes)	Acceso a los recursos forestales Derechos de venta	Ninguna	Venta de productos forestales (carbón)
QMM (Québec Iron & Titanium Inc.) Madagascar Minerals S.A.	Acceso y uso para fines de investigación definidos por la convención pública	Limitar el uso para la investigación y fines experimentales	Resultados de la investigación

Sobre las problemáticas específicas en juego también se llevará un análisis de las 3R's. En este caso, se pudo proponer un análisis de las 3 R's para el co-manejo de los recursos derivados de tierras reclamadas con antiguo uso minero.

Análisis del arreglo institucional

Se debe clarificar la diferencia entre Instituciones y Organizaciones. Por un lado, una institución la constituyen las reglas formales e informales sobre las cuales interactúan los actores del sistema. Además, las instituciones involucran un amplio espectro de áreas, tales como las estructuras normativas, el marco cultural y legal, las políticas y tendencias. Por otro lado, las organizaciones se definen como las entidades formalizadas que involucran a grupos afines. Las organizaciones siguen e influyen sobre las instituciones. Las organizaciones se hayan en numerosas actividades humanas y pueden tipificarse como privadas o públicas, con ánimo de lucro o sin él, gubernamentales o no-gubernamentales, etc.²².

El territorio cuando se concibe como un continuo de reglas, formas de acceso y modalidades de uso (instituciones), refleja la relación entre dichas reglas y los actores. Los problemas surgen cuando uno o más de estos componentes no se ajustan con los otros, y por lo tanto genera una distorsión en el sistema. Por ejemplo, cuando ocurre lo siguiente:

²¹ Para más información, véase <http://www.mtnforum.org/resources/library/duboo99a.htm>

²² Lusthaus et al. (2002)

Un ajuste en aquellas reglas poco claras o informales (formales o frecuentes) relativas al acceso a la tierra (problemas en la distribución y acceso a suelos fértiles dentro de la comunidad);
Un manejo de los recursos naturales con usos inadecuados o solapados (competencia sobre vías migratorias o áreas fértiles);
Seguridad (riesgos ambientales, etc.)

Un marco de regulación poco claro permite la competencia y la rivalidad y en consecuencia favorece relaciones de fuerzas desiguales y depredadoras.

- Aquellas reglas existen pero no son respetadas o reconocidas por todos los actores;
- Frecuentemente existen algunos instrumentos que regulan el acceso y el uso/manejo a la tierra, tales como leyes planes, programas, estrategias de intervención, cuyos principios no sirven a las necesidades prácticas agrícolas locales.
- Cabe destacar que tal escenario puede emerger si las reglas formales no toman en cuenta Las reglas tradicionales comunes y relativas al acceso y uso de la tierra. Por ejemplo, los sistemas de manejo territorial indígena (relativamente eficientes y sostenibles) que han entrado progresivamente en crisis debido a cambios históricos (migración transición demográfica, agro-industrialización, especulación sobre la tierra y recursos, etc.), como se observa en áreas marginales con fuertes componentes étnicos.²³
- Algunos grupos afectados dentro de las comunidades están privados de oportunidades de desarrollo, debido a su exclusión sobre los derechos de acceso a los recursos locales.

Estos aspectos discutidos en párrafos anteriores contribuyen a crear situaciones territoriales críticas que se manifiestan con diferente intensidad y modalidad dependiendo del contexto.

Tales situaciones generan problemas área-específicos de usos de tierra y recursos naturales competitivos e inadecuados, que suelen aparecer en períodos de cambio de los sistemas político-institucionales a nivel nacional y local, y que tienen dificultades en la aplicación de políticas de planificación de tierras.

Análisis histórico

El análisis histórico del sistema territorial, definido como "modalidad de organización social en función de su relación con el medio ambiente" es fundamental para una coherente comprensión de las cosmovisiones de los actores y de sus estrategias de vida.

Así pues, los objetivos de un análisis histórico son explicar en un cuadro coherente las causas de la problemática territorial existente y las visiones actuales de los actores sobre el acceso y el uso de tierras y de los recursos naturales así como reconstruir las dinámicas en curso sobre ese territorio y las posibles tendencias. Lo que permitirá formular las bases para las opciones de soluciones y de intervenciones que deben discutirse alrededor de la mesa de negociación.

Recordemos que no se deberá perder de vista la evolución histórica de las líneas políticas y económicas nacionales e internacionales (la dimensión macro) y sus efectos sobre el contexto y la problemática territorial en cuestión.

¿Qué información buscamos de la historia?

Se trata en primer lugar de reconocer las evoluciones del sistema local (o bien agro-ecosistema), como modalidades de organización y usos de las tierras, sus características medioambientales, el grado de antropización, las áreas de influencias de los polos geográficos y las evoluciones del paisaje.

²³ Remítase a Nassirou Bako-Arifari (1997)

En segundo lugar se trata de observar las evoluciones de los medios y de las fuerzas productivas considerando también los conocimientos técnicos y las herramientas tradicionales, la productividad laboral local, etc.

Asimismo, el análisis de la evolución de las relaciones sociales es un componente fundamental para registrar las dinámicas que hay en juego en el territorio: los flujos de intercambios, las redes, los sistemas de diferenciación social y las adaptaciones/modificaciones de los usos y costumbres locales, las estrategias de vida de los actores, las modalidades de administración territorial etc. (Véase [Recuadro: Código territorial municipal: una experiencia en el oeste boliviano](#))

Recuadro Código territorial municipal: una experiencia en el oeste boliviano

En el marco de la colaboración entre el Municipio del Alto y Medio Pirai, el SEARPI, el organismo responsable de la gestión de la cuenca, y la FAO (proyecto GCP/INT/542/ITA y el Servicio de los regímenes de tenencia de la tierra) se elaboró un diagnóstico territorial, con un análisis sistémico histórico enmarcado en una perspectiva de investigación-acción participativa.

“Las variables clave seleccionadas con esta finalidad fueron:

- la *cobertura del suelo*, es decir la distribución espacial en el territorio de los elementos naturales y antrópicos más significativos;
- las *dinámicas de población*, relacionadas con el crecimiento natural y con las migraciones;
- la *estratificación social*, es decir las relaciones entre diferentes grupos sociales que se pueden distinguir sobre la base de la riqueza, el status y la etnicidad;
- las *estrategias de vida* de dicho grupos, lo que incluye los recursos, las capacidades, y las actividades necesarias para ganarse el sustento (y capitalizar) a nivel del hogar ;
- la *organización política*, es decir las modalidades a través de las cuales las comunidades locales se relacionan entre ellas y con las instituciones municipales, departamentales y nacionales.

A raíz del debate sobre la jerarquización de estas variables, la definición holística del territorio como resultado de las interacciones complejas y multifactoriales nos llevó a concordar que ninguno de estos factores desempeña por sí solo un papel más importante que otro en la estructuración del territorio. Para identificar las posibles causas/efectos que pudiesen explicar la situación actual era necesario considerar:

- La *evolución histórica* de la interacción entre los cinco grupos de variables; y
- La *influencia de los factores externos a nivel local* (en particular, los mercados y las políticas regionales y nacionales) sobre el proceso de cambio.

Con la finalidad de desarrollar escenarios futuros, se planteó identificar a través del prisma de un análisis histórico las tendencias de medio periodo y proyectarlas hacia el futuro próximo, según un modelo global y diacrónico. “

¹ Proyecto Interregional para la Participación en la Conservación y el Desarrollo de las Tierras Altas (GCP/INT/542-Bolivia). Estudio de caso redactado por Patrizio Warren *Op. cit.*

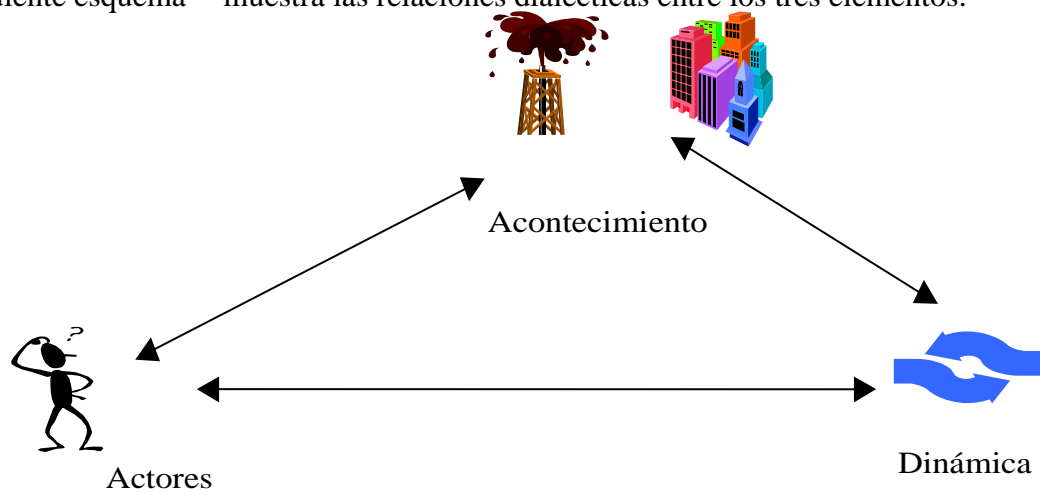
Es necesario también considerar las evoluciones de las políticas económicas nacionales, el mercado y sus perspectivas, las dificultades y las oportunidades en relación al contexto internacional, contextualizando cada acontecimiento local a los acontecimientos globales.²⁴

Para cada actor (gobierno central, instituciones u organizaciones en el territorio, ONG, sectores público y privado), debemos considerar su papel histórico (por qué y cómo) con relación a los acontecimientos y las influencias en las dinámicas.

Será también importante entender la historia de los proyectos y programas (del Estado, de los agentes de desarrollo, ente otros) aplicados en la zona de interés, o, mejor dicho, que implicaron a los actores analizados.

²⁴ Existen muchos estudios sobre el tema. Véase, por ejemplo: Pacheco, P. (1998)

El siguiente esquema ²⁵ muestra las relaciones dialécticas entre los tres elementos:



¿Qué información se obtiene a través del recorrido histórico?

De un lado se recopilarán los acontecimientos locales y externos que, con respecto a la problemática analizada, mantienen relaciones o tienen impactos en ese territorio, y esto se tendrá que hacer con mucha atención con el fin de obtener explicaciones rápidas y simplificadas; por otra parte se tratará de reconstruir la evolución:

- de los regímenes de tenencia de la tierra, en términos de normas (formales o consuetudinarias) de acceso y uso de las tierras;²⁶
- de la cobertura del suelo y uso de las tierras y de los recursos (las fotografías aéreas, las imágenes de satélite pueden ayudar, pero no son estrictamente necesarias);
- de los sistemas de producción y agrarios;
- de la estructura demográfica;
- de las estrategias de vida de los actores;
- de las relaciones sociales y relaciones de fuerzas entre los protagonistas y con los órganos públicos

H
I
S
T
O
R
I
A

1) AGRICULTURA GANADERA	Itinerarios técnicos: métodos, instrumentos, organización del trabajo, ambiente, calendario agrícola, superficies cultivadas, tecnología, población etc. Énfasis sobre los medios y las fuerzas de producción
2) AGRARIO	Formas de apropiación, explotación y de valorización del territorio. Paisajes agrarios (agro- ecosistemas): Cambios y causas. Apreciación sobre el estado de salud de los recursos. Modalidades históricas de la organización y de las prácticas de uso de las tierras. Énfasis sobre las relaciones de producción y las tipologías agrarias
3) ECONÓMICO	Síntesis de 1 et 2. Énfasis macro y micro económica de la cadena productiva, la distribución y la circulación en el sector agrícola y de la ganadería
4) CIVILIZACIÓN RURAL	Dominio social, económico y político de las fuerzas externas al medio rural

²⁵ Taller en Venezuela, 2001.

²⁶ En algunos casos la reconstrucción histórica de un conflicto de tenencia puede mostrar las posibilidades de resolución desde un punto de vista legal, con una afirmación de derechos integrando la mayoría de las veces « Estado de derecho » y sistemas de derecho tradicional.

Análisis del territorio

El enfoque DTPN permite a los actores posicionarse tanto a sí mismo como a su territorio dentro del sistema político, socioeconómico y ambiental. El análisis de sistema del territorio es un instrumento clave para el estudio del espacio geográfico, definido más por los flujos de intercambio, los solapamientos, las interferencias, las tendencias y las dinámicas que por los límites existentes. Al calificar el territorio y sus componentes, se definen las potencialidades territoriales o áreas problemáticas a las que se debe enfocar una intervención.

Los actores por sí mismos constituyen uno de los puntos de entrada en la identificación de áreas críticas para el manejo territorial y dependerá de ellos explicar el cómo y el porqué de la evolución histórica del sistema territorial, y así subrayar las potencialidades y limitaciones de su territorio.

Se establece las siguientes preguntas

- ¿Cómo funciona el sistema territorial?
- ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones del territorio de los actores?
- ¿Cuál es el impacto del arreglo institucional sobre el sistema territorial?

El análisis histórico de la interfase entre los actores y el sistema territorial resulta útil al comprender el funcionamiento del territorio. El Foggara es un sistema tradicional de provisión y manejo de agua conformado por una galería subterránea de donde emerge el agua hacia la superficie. Este sistema fue utilizado en muchos países del área mediterránea y es un buen ejemplo de un sistema de manejo con bagaje histórico sobre un recurso escaso en un territorio dado. En Argelia el legado del sistema tradicional se puede observar todavía en la distribución del agua, la cual se basa principalmente en la diferenciación social de los actores: entre antiguos nobles (los Touraeg nómadas) y sus esclavos, quienes poseen sitios de acceso al agua menos favorables.

El alcance no es sobre la definición del territorio sino más bien para ilustrar la complejidad del análisis del sistema territorial para el desarrollo rural que tome en cuenta la complejidad geográfica, social, cultural, económica, política, sus dinámicas e interrelaciones a múltiples niveles e interdisciplinarias.

En los últimos treinta años las ciudades del sur han visto un aumento exponencial de sus poblaciones²⁷. Este se relaciona con: un crecimiento poblacional descontrolado, desplazamientos provocados por la guerra o violencia en el campo, éxodos rurales masivos resultantes del deterioro de las condiciones agrícolas²⁸, disparidades regionales en las infraestructuras y oportunidades productivas, y políticas nacionales que favorecen a algunas áreas y polos de atracción en detrimento de otros. De hecho, al inicio de la década de los 60 (y en ciertas áreas en los años 80-90) los sistemas rurales han estado sujetos a profundas reestructuraciones tanto en el norte como en el sur.

El contraste teórico ciudad versus campo fue redefinido e interpretado como una relación funcional e integrada. El concepto de “expansión ciudad/industrial”, como un paradigma de los tiempos modernos capaz de organizar al territorio según sus necesidades, entró en crisis. Este fenómeno es principalmente el resultado de las asimetrías entre las unidades de producción y consumo que antiguamente coincidían.

²⁷Se estima que en el año 2025 aproximadamente el 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas. La población mundial se incrementará en 4.7 miles de millones, que representa un aumento de 2.2 miles de millones respecto al año 1995, principalmente en los países en vías de desarrollo (UN, 1998)

²⁸ Mazoyer y Roudart (1997)

Las unidades de producción se ubican algunas veces alejadas de los mercados donde se establece la demanda, provocando el llamado “nicho de exclusión”²⁹.

El incremento de la urbanización conlleva la expansión de las áreas urbanas, sin coherencia alguna ni lógica ni límites predefinidos. El modelo de urbanización evoluciona con la idea de “suburbanización”, caracterizado tanto por el crecimiento de las ciudades a través de su expansión y la invasión de los campos aledaños así como de la difusión de modelos de asentamientos urbanos y el éxodo de residentes urbanos hacia el campo.³⁰

Este fenómeno también tiene efectos evidentes sobre la organización del territorio, con repercusiones tanto en áreas rurales cercanas como distantes. Por lo tanto, es necesario reinventar la noción de ruralidad, representada por la expansión del espacio urbano, llamada también urbanización difusa³¹. El espacio y la distancia entre áreas rurales y urbanas decrecen constantemente debido a las interacciones, interdependencias, contaminaciones mutuas y competencia sobre el uso de los recursos naturales y humanos.

“En los países occidentales, no fue hasta el final de la década de los 80, con la emergencia y difusión del concepto de “ruralidad”, que se introdujeron las políticas piloto sobre un número de áreas marginadas para ayudarlas a recuperar su competitividad económica. Estas políticas abrieron el camino para un análisis micro-económico basado en procesos de desarrollo y cambio social. Este análisis llevó a la identificación de elementos específicos para el desarrollo (o no-desarrollo) de diferentes áreas rurales, resaltando el concepto de “área” (territorio) como el elemento clave para la estructuración de las relaciones entre las instituciones, la economía y las organizaciones sociales.”³²

Analizar el potencial del sistema territorial

El desarrollo de las potencialidades locales requiere la identificación de tendencias específicas relativas a la micro-región bajo estudio. Una estrategia endógena debe tomar en consideración la fuerza de las culturas regionales, con sus tendencias económicas, las características culturales de la región, las redes específicas de interacción y comunicación dentro de la región, la preservación de la herencia cultural regional así como sus recursos naturales. Cada intervención mejorará los factores productivos e incluirá el estatus de los recursos naturales en el área. Esto salvaguardará la sostenibilidad de los potenciales endógenos de la región³³.

²⁹ Áreas donde no hay producción y donde el consumo es insignificante

³⁰ Sobre este tema, véase: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR972/w6728t03.htm> (actualizado en diciembre de 2002); Basile y Cecci. (2001).

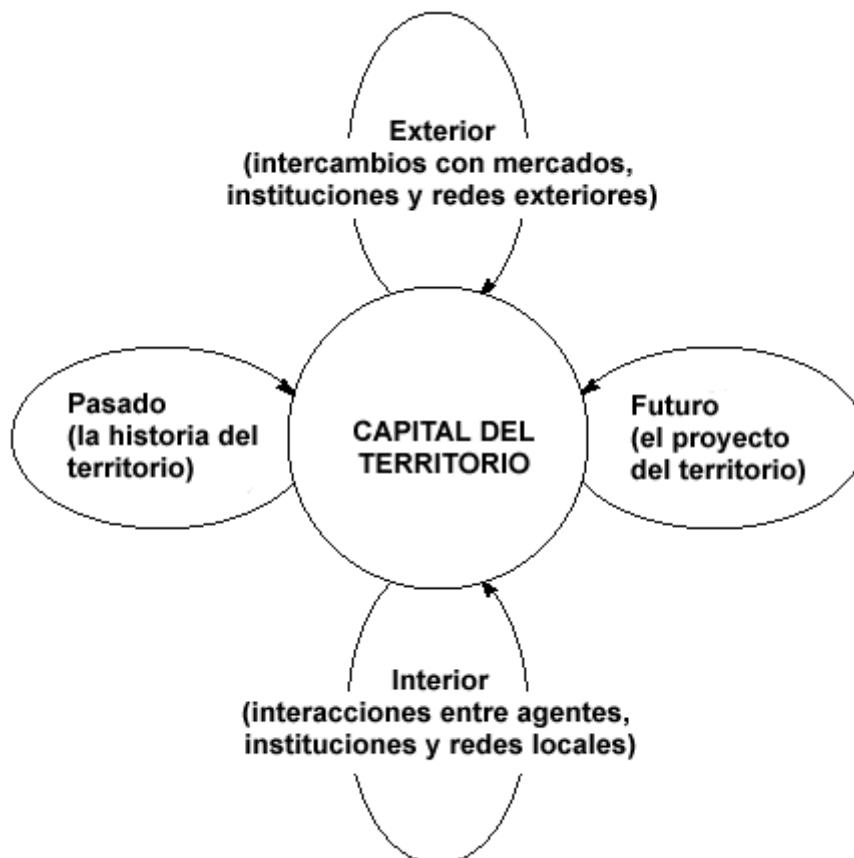
³¹ El territorio urbanizado se define como “la totalidad de áreas relativamente extensas donde las actividades urbanas y los asentamientos se mezclan con áreas en desuso, las cuales resultan afectadas cultural, social, económica y ambientalmente de la urbanización” Franceschetti *et al.* (1999). Según Cavalcoli (2001, citado en el resumen *Pianificazione sostenibile delle aree periurbane?* Preparado por el Grupo de Trabajo de la Universidad de Padua y la FAO-SDAA) “peri-urbano (...) no significa desde la periferia. El término muestra que no es más la supremacía de una estructura territorial jerárquica sobre un área relacionada directamente con la su distancia desde el centro, sino una estructura compleja que expande su jerarquía y funciones hacia un vasto territorio donde los roles y significados son redefinidos”. Sobre este tema, véase Groppo y Toselli (1997).

³² Esta parte fue elaborada en conjunto con Gilda Farrell (Directora Asistente del Observatorio Europeo LEADER) y Samuel Thirion (INDE, Portugal). Ésta es el producto de discusiones llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo de Innovación del Observatorio Europeo LEADER, coordinado por Gilda Farrell e incluye a Evelyne Durieux (Observatorio Europeo LEADER), Martine François (GRET, Francia), Robert Luckesch (ÖAR, Austria), Elena Saraceno (CRES, Italia), Paul Soto (Iniciativas Económicas, España) y Samuel Thirion (INDE, Portugal). Yves Champetier y Jean-Luc Janot (Observatorio Europeo LEADER) ayudaron a completar al documento. Coordinación de producción: Christine Charlier (Observatorio Europeo LEADER) <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/biblio/com-eco/contents.htm>

³³ Schmidt-Kallert (2002)

En consiguiente, el capital territorial no puede evaluarse únicamente a partir de la historia del área, dado que el pasado ensombrece al presente, así como el presente posibilita identificar los elementos del pasado sobre los cuales se podrá elaborar una estrategia. Por lo tanto, se establece una batería de idas y giros entre el análisis de capital actual y la evaluación del pasado.

De la misma forma, el capital de área depende de cómo la gente percibe su futuro: ¿Qué dirección se debería tomar?, ¿Qué tipo de estrategia se puede elaborar a partir de las características distintivas del área?



Fuente: <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/biblio/compet/sub21.htm>

Mostrar potencialidades versus problemas

“La literatura relativa a gestión frecuentemente concierne a la solución de problemas como a la capacidad de resolver problemas. El camino hacia el desarrollo parece pasar a través de la identificación de problemas y sus causas, para luego buscar soluciones (...) pero es posible presentar como un problema la existencia de tierra sub-desarrollada en un área cuando en realidad se haya visto con frecuencia como una oportunidad.

Existen dos desventajas en la orientación de un problema para el manejo rural. La primera se relaciona con su connotación negativa, donde los problemas se presentan por ellos mismos, mientras que las potencialidades deben ser pensadas y elaboradas. Las soluciones a los problemas requieren mantener una situación estática más que promover una solución de desarrollo...

La segunda desventaja está referida a que la solución de problemas pueden llevar a problemas de asignación de recursos (...) la orientación de oportunidades, por el contrario, guiarán la atención a

buscar nuevas posibilidades más que a concentrarla en aquellas soluciones que no estaban funcionando (...)³⁴

En conclusión, el enfoque integrado sirve como una línea común a lo largo de todo el proceso. Éste provee de una visión general del sistema que toma en consideración las interacciones entre varios de sus componentes.

Evaluar la interacción efectiva sobre el territorio

El análisis de la problemática del sistema territorial puede conducir a la ampliación del área intervenida al evaluar las interacciones entre los elementos del sistema.

Por ejemplo, la cuenca del Río Grande fluye desde el Altiplano argentino atravesando varios poblados pequeños y medianos hasta llegar a la Ciudad Capital Provincial de Jujuy. A lo largo de su curso, los factores que interactúan deterioran las condiciones del agua, generando problemas de erosión, salinización de suelos fértiles de pequeños campesinos establecidos a lo largo de la cuenca, desertificación, contaminación del agua que llega al poblado de Jujuy. Todo esto lleva a considerar necesario el financiamiento de plantas de tratamiento de aguas, así como el pago por la conservación de los servicios ecológicos a campesinos aguas arriba.

En este caso fue necesaria la organización de una negociación territorial entre los pueblos aguas arriba y aguas abajo para el manejo de la cuenca. Adicionalmente, los ajustes estructurales y la remoción de los subsidios a la agricultura, forzaron la emigración de los pequeños agricultores (productores de maíz y papa) ya que éstos no podían generar ingresos con el cultivo de sus productos.

Representación territorial de los actores

Nuevos actores contribuyen a cambios en el sistema territorial regional y, en algunos casos, a la explotación/desarrollo del territorio y sus recursos, por consiguiente, aumentan la competencia sobre la tierra y crean tensiones sociales. Como resultado, se plantean nuevas responsabilidades y desafíos sobre el manejo de los recursos locales, llevando a cuestionarse la participación activa de las comunidades locales como un problema central.³⁵

Vale la pena mencionar los siguientes ejemplos: inmigrantes y emigrantes, campesinos en busca de tierras, nuevos y viejos actores relacionados con programas y proyectos de desarrollo, silvicultores, representantes de grandes empresas farmacéuticas, contratantes mineros o petroleros, especuladores de tierras,³⁶ etc.

Bulgan Cum es un distrito de la provincial de Xovd en la República de Mongolia. La zona de estudio colinda con la provincia de Xinjiang de China. El “centro” del distrito, Bulgan es un poblado utilizado como foco para los pastores nómadas que viajan en su interior y también como lugar de encuentro con las estructuras estatales. Dicho distrito está dividido en bolsones (o “brigadas”), dos de los cuales conforman el poblado de Bulgan, mientras que el resto están formados por pueblos nómadas con sus rasgos étnicos y clanes. El bolsón es una unidad territorial, aunque las tierras que constituyen al territorio de la “brigada” no necesariamente deban ser contiguas, dado que algunos de estos pueblos nómadas, en particular el clan Bangyaxan, migran en verano a tierras lejanas para el pastoreo. En su migración, estos grupos atraviesan territorios pertenecientes a otros clanes. En una comunidad nómada, los jefes son escogidos por descendencia

³⁴ Chambers (1993), p19.

³⁵ Groppo P. (2001): *Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial ?* Presentación al taller Venezuela 2001

³⁶ Orden del día de *Vía Campesina* (movimiento internacional de campesinos) para la Campaña Internacional para la Reforma Agraria.

bajo un acuerdo comunitario. En este sentido, el bolsón es una unidad social móvil cuya administración mínima (adicionalmente al jefe del bolsón existe un jefe forestal y un veterinario) también se mueve con el grupo. Sin embargo, el jefe de la brigada es miembro de la estructura del estado, funcionario del gobierno, quien responde directamente a los jefes elegidos en el centro del distrito.³⁷

Resulta importante entender al territorio como un concepto sistémico, más holístico que el concepto de espacio y apoyo físico a las actividades humanas. Por lo tanto se transforma en un sistema complejo donde interactúan los factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales; en otras palabras se debe ver como un sistema multidimensional.

Un territorio existe como una construcción social realizada por los actores pero también desarrollada sobre intereses que poseen valores específicos dependientes de los grupos sociales y culturales que lo utilizan y transforman progresivamente, en base a la tecnología disponible, la ideología predominante, entre otras. El territorio es un espacio de apropiación colectiva basado en representaciones sociales.

Una consecuencia directa de esta definición reside en la construcción de diferentes territorios en el mismo espacio dependiendo de los actores (asociado al territorio está el concepto de identidad cultural). Es por ello, que el territorio de una población local difiere de aquél definido por las autoridades jurídicas administrativas, con las dos visiones del territorio no necesariamente coincidentes. En términos espacio-temporales, el territorio es una proyección que debe ser evaluada al examinar la continuidad pasada, presente y futura.

En muchos casos, además de los límites geográficos, administrativos e históricos de un territorio, se pueden reconocer otros fenómenos que ayudan a elaborar límites no predichos. Un ejemplo de lo anterior, es el estudio de las poblaciones nómadas en la provincia de Kerala, India³⁸. Al observar y atender a las funciones vitales, así como, a sus relaciones matrimoniales, laborales, políticas, prácticas religiosas, leyendas y sueños, se puede identificar tres fenómenos que definen los límites territoriales percibidos por las comunidades: los corredores biológicos, la construcción de tambores, y dos festivales. En base a estos tres elementos, la mirada del territorio según los actores puede ser reconstruida. En este estudio se descubrió que los territorios estaban habitados por diferentes emociones, además de no considerar a la región como un único espacio, sino la suma los anteriores con una tercera dimensión vinculada a las redes sociales o culturales. El territorio se percibe más como un espacio cuya geometría y discontinuidad fluctúa, que como un lugar con límites claramente definidos.

Los recursos, elementos y aspectos ambientales se analizarán conjuntamente a las expectativas, percepciones, miradas y proyectos de las comunidades sobre su territorio, considerando a todos los actores. Por consiguiente, el sistema “puede entenderse únicamente desde el análisis de las transacciones y conflictos existentes entre grupos de actores sobre su apropiación, utilización y transformación”³⁹.

Un ejemplo de conflictos de tierra entre grupos autóctonos se presenta en el caso de Gwendégúé (Burkina Faso) en la década de los 80 (asentamientos de emigrantes, redefinición de límites de poblados).

Estos conflictos se manejaron a través de las administraciones locales para la tenencia de la tierra. En ambos casos, las partes en conflicto (poblados autóctonos) llenaron los formularios de todos los

³⁷ Gil-White (2003)

³⁸ Pruvost Giron (2000)

³⁹ La oficina del Consejero para El Código Ambiental del Ministerio del Ambiente, Colombia (1998), define al territorio como “el marco físico y ambiental sobre el que se produce el desarrollo sostenible” y declara que “el territorio es más que el simple receptáculo o apoyo físico para las actividades sociales, económicas y culturales, y por lo tanto, constituye una institución pública social e histórica como resultado de las relaciones sociales expresadas en sus distintas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio”.

estamentos oficiales presentes en el ámbito local. Después de algunos fracasos para conciliar posiciones, el Prefecto se retiró dejando la solución del problema a los procesos “administrativos vigentes”. Sin embargo, éstos resultaron inadecuados debido al elevado número de candidatos en competencia, lo cual repercutió sobre la historia y las nociones locales de adquisición de tierras y poder. Por ende, se re-escribió la historia del desarrollo en este territorio sobre la base del liderazgo presente en la toma de decisión local⁴⁰.

Las instituciones involucradas normalmente en conflictos de manejo deben, primero de todo, legitimar su papel como cuerpos constitucionales calificados.

Diversos ángulos para el análisis del territorio

Desde un punto de vista metodológico se pueden adoptar diferentes perspectivas no excluyentes para el análisis del territorio:

- Una dimensión sectorial que se enfocará en ubicar en el espacio los componentes físico-espaciales, socioeconómicos y técnico/productivos. Estos componentes describen el territorio a través de la zonificación de áreas homogéneas basadas en los problemas previamente subrayados, como las piezas de un rompecabezas. Un ejemplo de lo anterior son las zonas agroecológicas identificadas a través de la yuxtaposición de parámetros geomorfológicos, climáticos y ecológicos que expondrán, zona por zona, los límites y potencialidades de un tipo de uso y manejo de recursos y también de una zonificación ecológica-social (Zonas Ecológicas Económicas, FAO)
- Una dimensión histórica y sistémica basada en las miradas de los actores involucrados tal como se mencionó anteriormente. En esta dimensión dinámica del territorio la cual no es ni poligonal nov compuesta por bloques adyacentes de zonas homogéneas sino definidas por polos y vertientes. En este sentido, el territorio se representa como una red (en términos de intercambio de flujos y migraciones) y está marcada más por aquellos “geo-símbolos” que por sus propios límites⁴¹.
- Finalmente, se debe recordar que la cultura local influirá sobre el territorio a través de sus transformaciones y dinámicas. El análisis territorial debe considerar el arreglo económico y político a un nivel macro (nacional o internacional). En consecuencia, las relaciones a cada uno de estos niveles con relación al problema en estudio pueden definirse, así como, las interrelaciones claves (convergentes o divergentes, con influencia positiva o negativa, etc.) en orden ascendente (de micro a macro) o descendente (de macro a micro). También resulta importante identificar los cambios ocurridos en el territorio a lo largo del tiempo, así como sus usos, sin perder de vista los cambios estructurales o decisiones políticas y económicas adoptadas en el país bajo estudio, las cuales se encuentran frecuentemente condicionadas a las restricciones internacionales.

El territorio y el análisis del sistema territorial se encuentran fuertemente vinculados al sistema de gobierno, incluyendo los cuerpos descentralizados y los marcos políticos. Es así como los límites administrativos considerados como constantes representan elementos fundamentales en el proceso de desarrollo local. El compromiso de los cuerpos locales es *sine qua non* a cualquier intervención. Un análisis sistémico no puede limitar su evaluación a estas fronteras artificiales. El funcionamiento del territorio no se detiene por los límites administrativos y, en este sentido, los niveles intermedios de gobierno constituyen una oportunidad para ampliar las potencialidades en el manejo del desarrollo local (véase [Recuadro: El CODEMs \(consejos Municipal de desarrollo extendidos\) en Honduras](#)

⁴⁰ A more in-depth case study: Jacob (2002)

⁴¹ Cambrezy L., Bonnemaïson J., Quinty-Bourgeois L. (1999)

Recuadro: El CODEMs (consejo Municipal de desarrollo extendidos) en Honduras

El proyecto de Gobernabilidad Lempira Sur apoyó el mejoramiento de las capacidades administrativas y financieras de las instituciones locales, en particular, aquellas pertenecientes a la cadena municipal. Las actividades del proyecto fueron estimuladas por la necesidad de evitar el control elitista del proceso de toma de decisión a nivel regional, así como promover los mecanismos políticos de abajo hacia arriba para la democratización del sistema de gobernabilidad. La cadena municipal conectó el nivel de hogar con el nivel comunitario a través de los CODECO (Consejos Comunitarios de Desarrollo), que a su vez están vinculados con el nivel municipal a través de los CODEM (Consejos Municipales de Desarrollo). Los CODEM extendidos (con representantes de cada CODECO, desde la sociedad civil y organizaciones poderosas con presencia local) y las *mancomunidades* (asociaciones de más de una municipalidad) representaron el nivel supra-municipal de organización institucional. De este modo, las familias tuvieron la capacidad de impactar sobre los procesos de toma de decisión en el ámbito nacional.

Esta nueva estructura constituyó un mecanismo que permite reflejar las necesidades y prioridades de las comunidades en las decisiones adoptadas a nivel municipal. También, el Consejo Municipal se extendió para así incluir a las áreas rurales peri-urbanas y a representantes de los poblados más alejados cuyas municipalidades locales comparten responsabilidades de planificación territorial.

Los CODEM extendidos se reunieron periódicamente para revisar las problemáticas claves compartidas por las municipalidades de los diferentes poblados. Los participantes debatieron sobre la distribución de los recursos municipales, así como sobre las contribuciones de los poblados a las municipalidades (impuestos y provisión de servicios por las municipalidades). Los CODEM extendidos fueron alentados para apoyar eventos multi-actores donde las personas pudiesen expresar sus intereses y necesidades, como lo son las asambleas comunitarias y los referéndums.

La creación de una nueva institución a nivel supramunicipal (*mancomunidad*), proveyó de un foro donde las municipalidades buscaron conjuntamente como cooperar y alcanzar los intereses compartidos. También se crearon asociaciones de municipalidades (p.ej. el AMULESUR), a través de la integración de mancomunidades para así reforzar el poder de negociación y argumentación.

A través de la promoción de las mancomunidades y los CODEM el proyecto cambió de un enfoque sectorial a uno territorial para la planificación del desarrollo rural. Estas nuevas instituciones se interpretaron como espacios para la negociación y participación entre actores a los distintos niveles, y simultáneamente los reconocieron oficialmente como puentes para la toma de decisiones a niveles altos. Asimismo, el manejo colectivo de los recursos y la administración conjunta mejoró la eficiencia en la entrega de servicios públicos, y así abarcar más áreas y personas. Adicionalmente, un mayor poder de intercambio de estas instituciones a nivel intermedio, reforzó su posición para la negociación *vis-à-vis* con instituciones y organizaciones externas, así como a nivel central. Esta combinación de procesos de abajo hacia arriba y la respuesta gubernamental a las demandas locales (p.ej. financiamiento de caminos desde arriba) parece haber funcionado, al crear vínculos sostenibles con los niveles de gobernabilidad intermedios (p.ej. a nivel de distrito a través de la descentralización).

Gracias al proyecto Lempira Sur han cambiado los sistemas de distribución de presupuesto (hasta ahora, un derecho exclusivo de las ciudades) y la captación de fondos financieros. Los gobiernos municipales de manera consensuada con su respectiva población han incrementado su beneficio a través de la reorganización de las unidades de catastro tributario y de la imposición taxativa sobre las propiedades inmóviles. Adicionalmente, se estableció un principio de co-manejo y co-financiación entre los CODECO's, el CODEM respectivo y los proyectos.

El proyecto enfatizó la dimensión social de las instituciones acompañantes en el proceso de desarrollo, fortaleció a los consejos municipales, estimuló una participación popular preactiva, reforzó la consulta sobre el manejo de los recursos naturales en el territorio, y aplicó acuerdos operativos para el desarrollo rural a través del auto-manejo y mecanismos sostenibles.

Las actividades del proyecto se orientaron al intercambio de experiencias y al fortalecimiento administrativo, político, y de las capacidades financieras tanto en el ámbito comunitario como a niveles altos. A partir de 1995 se aplicaron las siguientes actividades de capacitación: un programa conceptual y técnico de entrenamiento y diversificación de especialidades para los líderes más importantes y también para los potenciales, un programa de capacitación sobre la Planificación Participativa *Bottom-up* (PPB) para las organizaciones locales (incluyendo a CODECO's y CODEM's extendidos), y un entrenamiento para empleados de corporaciones y líderes municipales en diversas áreas, entre las cuales se subrayan la legislación municipal, el manejo de fondos, la planificación comunitaria y municipal, y la mejora de la administración financiera en las municipalidades.

Fuentes: Entrevista a Tomás Lindeman, SDA Oficial, Diciembre 2003

Documento final del proyecto Lempira Sur

Livelihood Support Program, Subprogram Participatory, Policy and Local Governance: Caso de estudio Lempira Sur.

El manejo del desarrollo territorial o la elaboración de cualquier forma de desarrollo local deben tomar en consideración la herencia cultural, el conocimiento y las herramientas locales, además de consultar a todos los actores involucrados.

En Bolivia ([Taller de Cali](#)): el Ayullu Majasaya, cuya tradición se basaba en la rotación agrícola semi-nómada, es un buen ejemplo de conflicto de interés sobre el manejo de la tierra (Departamento de Cochabamba). Al seguir las prácticas tradicionales, los granjeros debían cada tres años mover su cultivo a tierras en reposo, para así utilizar todo el territorio en un período de 16 años. Bajo esta condición, cada parcela espera 16 años antes de cultivarse nuevamente. La totalidad de tierras en reposo representa el 90% del territorio y se utilizan como tierras colectivas de pastoreo. La organización de la ocupación del territorio se divide en 16 segmentos, cada uno corresponde a una comunidad. En cada segmento, cada parcela pertenece a un hogar Ayullu que posee un número de sub-parcelas que se cultivan familiarmente. Este sistema territorial ancestral regula el acceso a la tierra y a las zonas de pasto para cada familia.

En este contexto, y después del análisis de actores realizado por el centro de investigación AGRUCO, se decidió encontrar una nueva forma de manejo de la tierra, respetando los derechos existentes y también considerando los nuevos retos para el desarrollo territorial. Resultó evidente que esta nueva forma de manejo no reemplazaría la tradicional, sino buscaría ajustarse a los nuevos desafíos de desarrollo local. Se acordó una solución compartida con las comunidades la cual reconoció los derechos de tierra pasados en las áreas indígenas, las modalidades de conservación colectivas con la rotación de parcelas y pastizales, además de introducir la agricultura intensiva en las tierras de baja irrigación de las municipalidades (o con potencial de irrigación).

El proceso analítico o los procesos de diagnóstico son una amplia fuente de recolección y creación de información. Es por lo tanto, una oportunidad para todos los actores y para el equipo de desarrollo rural de compartir miradas, percepciones, hechos, y estrategias de elaboración para un desarrollo territorial negociado.

(véase [Recuadro: El Nuevo papel del profesional: el facilitador](#))

Recuadro: El Nuevo papel del profesional: el facilitador

“La ignorancia aparente de las poblaciones rurales es solo producto de la incapacidad de los expertos para apoyar a sus interlocutores en su expresión y en compartir su conocimiento. Lo que falta son actitudes y comportamientos conducentes a relaciones humanas”⁴²

En el contexto de un enfoque DPTN, el papel de profesional en los proyectos y programas de desarrollo se redefine: de proveedores de servicios técnicos a facilitadores de diálogo y procesos de construcción de confianza.

Se requiere el apoyo de profesionales externos en cada área y se legitima a través de las demandas específicamente formuladas y de los problemas señalados (normalmente por las autoridades gubernamentales y frecuentemente reflejan una visión parcial del problema). Esta demanda se debe generalmente a la débil capacidad de intervención de las autoridades locales.

El apoyo externo, o “terceras partes” ayudan a la reconstrucción de un análisis del sistema territorial coherente y concertado, abren un diálogo social (diálogo horizontal y vertical) al encontrar lugares compartidos, y apoyan una amplia participación al buscar el consenso territorial, lo cual asegura una buena gobernabilidad. Estas terceras partes orientan el proceso DTPN según los principios de independencia e imparcialidad (“agentes honestos”), y así ganar la confianza de los actores a diferentes niveles (nivel gubernamental y comunitario) especialmente al tratar con relaciones de poder extremadamente desequilibradas e influencias políticas fuertes.

El perfil del facilitador no sólo se basa en su conocimiento técnico, especialidad y capacidad sino también en sus actitudes específicas⁴³. DTPN se basa sobre la perspectiva histórica y en el enfoque de sistemas del desarrollo territorial el cual es multi-dimensional, multi-sectorial, y sensible a género. Las competencias del facilitador abarcan desde su especialidad en el análisis del sistema y su historia (p.ej. Producción, agricultura, territorio e instituciones), su capacidad en separar los procesos del contenido, interpretar las dinámicas subyacentes de los actores, hasta sus habilidades para evocar la participación y creatividad (p.ej. habilidades sobre métodos y herramientas participativas, comunicación no-verbal), así como en manejar las relaciones entre actores y encontrar soluciones que superen los obstáculos que aparecen a lo largo del proceso.

Una actitud de pensamiento crítico, una adaptación a los cambios en las situaciones, una curiosidad natural y duda constante ayudará al experto a verificar la pertinencia y fiabilidad de la información y a guiar el proceso desde el diagnóstico a la formulación de propuestas de intervención que posiblemente lleven a un Acuerdo Social Territorial. El/Ella estará dispuesto a dedicar tiempo en la construcción de relaciones, más que orientarse al trabajo. “Las dos maneras de alcanzar las demandas de reflexión y acción” se obtendrán a través de escuchar y observar⁴⁴.

El facilitador expresa sus emociones, pero también tiene la capacidad de contenerse si la situación así lo requiere, es más entusiasta que sistemático, es más expresivo que serio, y puede mantener una visión general aunque trabaje en los detalles.

Llenar este papel requiere de la colaboración sinérgica de un equipo multi-disciplinario de expertos y animadores. Ellos tendrán el conocimiento sobre los temas relevantes al análisis del sistema en particular (expertos ambientales, agrónomos locales, profesionales expertos en sistemas agrarios y organización social, antropólogos, etc.) y su tarea será asegurar que la información se comparta. Asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y ONG's, quienes están bien informadas del sistema local, pueden ayudar a optimizar los esfuerzos, el conocimiento y las energías.

Estos facilitadores, como aquí se presentan, deben provenir de la FAO u otras agencias de las NU o de ONG's internacionales y nacionales. Localmente, ellos pueden representar a organizaciones u ONG's locales, pero los líderes o animadores pueden desarrollarse en el papel del facilitador.

⁴² Chambers, (1993)

⁴³ Para más información sobre el papel del experto véase: Chambers (1999), <http://www.rcmp-learning.org/french/docs/ppcd0019.htm> (Última actualización, Diciembre 2002).

⁴⁴ Funel, (1999)

Fase 2 - Horizontes: Diálogo y propuestas

El objetivo de esta fase pretende abrir una discusión entre los actores acerca del desarrollo de su territorio. Una vez que los actores han aceptado las distintas visiones de la situación y se han alcanzado las precondiciones para el diálogo (los márgenes de flexibilidad de los actores, su disposición y aptitud para dialogar) se pueden elaborar propuestas de desarrollo concretas. Dichas propuestas deben incluir escenarios alternativos que, a través del establecimiento de una base común, facilitarán eventualmente el proceso de construcción del consenso.

La participación es un proceso continuo e iterativo. Acompañar a este proceso con actividades concretas no se limita a una fase en el tiempo, sino deben aplicarse a lo largo de todo el proceso. El objetivo principal de un proceso participativo es el fortalecimiento de la sostenibilidad de las acciones, la construcción de credibilidad, la cohesión social y la integración del sistema territorial dentro de un sistema más amplio de gobernabilidad.

Delinear propuestas coherentes y viables para el desarrollo territorial

El diagnóstico conlleva a un entendimiento coherente del funcionamiento del sistema territorial y sus componentes (especificidades culturales, organización socio-económica, potencialidades y vulnerabilidades ambientales y arreglo institucional), sus interrelaciones e interdependencias históricas tanto dentro como entre territorios. En esta fase el papel del facilitador ayudará a dibujar la conclusión resultante de la evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema en cuestión, las causas de los problemas individualizados y las tendencias territoriales. Estos resultados asistirán en la formulación de propuestas viables para el desarrollo territorial.

Estas propuestas de intervención serán los aspectos clave para discutir entre los participantes. Desde el mismo inicio del proceso los esfuerzos deben dirigirse a encontrar caminos posibles para (re)establecer el diálogo y la confianza entre los actores, y además para encontrar bases comunes desde donde partirá el diálogo territorial.

Surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se evalúan los resultados del diagnóstico, para así apoyar el diseño de propuestas coherentes y viables? (p.ej. información sobre el sistema territorial y sus recursos)
- ¿Cuáles son las propuestas de negociación en el territorio?
- ¿Cómo se garantiza la viabilidad de las propuestas?
- ¿Cómo se (re)establece el diálogo y la confianza entre los actores?
- ¿Cuál es el punto de partida para el diálogo territorial?

Validación del diagnóstico realizado por los actores del territorio

Cuando aumenta significativamente el grado de complejidad e incertidumbre en el análisis, el papel del facilitador resulta central para ayudar a los actores en el manejo de los sistemas como un todo, además de apoyar la internalización de las dinámicas inherentes al sistema así como de fuerzas directoras externas.

El facilitador, como apoyo externo, posee la responsabilidad de unir las tramas en un análisis, y de este modo añadir elementos a las reflexiones sobre el sistema territorial e iniciar el diálogo. De hecho, el /ella tiene la labor de organizar y examinar la información relevante para asegurar que el análisis sea consistente y adecuado al contexto. (Véase el [recuadro: el nuevo rol del profesional: el facilitador](#))

Los resultados del diagnóstico deben ser un análisis histórico de los sistemas agrarios y patrones productivos además de los procesos sociales, económicos y políticos y sus relaciones con los sistemas ecológicos. Este análisis debe puntualizar al factor principal (perturbaciones endógenas y exógenas) que afecta al funcionamiento del sistema (evoluciones temporales a corto, mediano y largo plazo). Al final de la fase de diagnóstico, al adoptar un enfoque sistémico, el facilitador (y el equipo DTPN) debe contribuir críticamente a resaltar, mediante las miradas de los actores y la recolección de información, la priorización de los problemas y las vulnerabilidades del territorio, así como identificar la importancia de la preservación, rehabilitación, valorización de los recursos y de las potencialidades locales. Estas limitaciones y potencialidades permitirán al facilitador entender las tendencias demográficas, socioeconómicas y políticas, entre otras. Por esta razón, se debe evaluar los factores clave de competitividad de un territorio dado, a través del análisis de la complejidad en las relaciones de la sociedad (economía) y el medio ambiente. En consecuencia cabe destacar que el facilitador debe evaluar no solo los componentes biofísicos y el estado de la salud ambiental, sino también:

- Las prácticas y el conocimiento sobre el uso de la tierra y el manejo de los recursos naturales así como su valor tanto en la actualidad como en la historia,
- Las estrategias de vida (económicas, sociales y culturales),
- El papel de las organizaciones sociales y las instituciones (p.ej. derechos de tenencia de la tierra),
- El espacio real y la percepción del territorio,
- Las relaciones externas, tales como las vinculaciones micro y macro entre territorios y los mercados (p.ej. los suburbios necesitan reforzar los mercados internos o encontrar mercados alternativos; concienciación sobre los cambios ambientales globales), sistemas territoriales reticulares (p.ej. polos de atracción), relaciones verticales entre territorios (p.ej. manejo de sistemas de recursos naturales a través de pisos ecológicos en la región andina)

En primer lugar, el papel del facilitador es valorar lo que existe y ser sensible para identificar los procesos endógenos. Existen muchos ejemplos (históricos y actuales) de planificación ecológica para las prácticas de desarrollo sostenible que llevan a cabo las comunidades locales, indígenas o no indígenas, que trabajan sobre la valoración de las complementariedades entre espacios y organizaciones sociales, de la diversificación, de las funciones ambientales, de la internalización de potencialidades locales, de la integración de regiones con diferentes territorios étnicos, gracias por ejemplo al comercio interregional o a los intercambios entre comunidades y la generación de estrategias para el desarrollo. (Leff, E. 2004) (véase [recuadro: mesas de negociación en el proyecto PROMACIZO: arenas de diálogo, formulación concertada de proyectos y su aplicación](#)). En este sentido, se deben valorar y fortalecer los distintos servicios en cada territorio (económicos, sociales, residenciales, espacios para la cohesión cultural, educativa y recreativa), también sus ventajas comparativas y sinergias entre territorios.

Esta reconstrucción coherente basada en los actores debe mostrar los caminos potenciales para reforzar o crear nuevas identidades territoriales, así mismo, debe resolver los conflictos entre las diferentes aspiraciones. En este momento, los actores involucrados habrán validado todos los resultados del diagnóstico.

Para estimular y sostener un proceso de aprendizaje y socialización del conocimiento, los grupos focales y talleres serán de gran utilidad para difundir y compartir la información recogida y los resultados del análisis. Esto refleja una situación donde los diferentes actores reconocen tanto sus miradas sobre el territorio y recursos como la de los otros, y también los intereses convergentes y divergentes y su disposición al diálogo. En esta fase, las conclusiones sobre los márgenes de flexibilidad de los actores son verificadas por ellos mismos.

Particularmente, grupos focales *ad hoc* pueden organizarse para facilitar el fortalecimiento de las personas marginadas (mujeres, jóvenes y otros subgrupos de actores) y permitirles expresar sus preocupaciones e intereses en el diálogo.

Un desafío central se encuentra al intentar hallar los canales y el vocabulario, utilizando un lenguaje llano o adecuado para cada grupo de actores, a través de los cuales se pueda establecer una comunicación efectiva.

Reconstrucción de un marco de opciones y alternativas técnico-sociales y análisis de factibilidad coherente con los resultados del diagnóstico territorial.

El facilitador propondrá un conjunto de métodos y herramientas para guiar la discusión hacia la formulación de opciones estratégicas posibles, basándose en el análisis validado por los actores y con la ayuda del equipo DTPN.

El manejo participativo no significa confrontar a los actores locales con la simple elección entre opciones distintas formuladas desde el exterior, sino por el contrario involucra el manejo de negociaciones en el interior de la comunidad que en última instancia conduzca a la formulación de sus propias opciones. Este manejo está basado en objetivos reales, información transparente, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones y capacidades existentes, y explora la posibilidad de elaborar un nuevo proyecto territorial para discutirse en una mesa de negociación para el acuerdo social territorial.

El facilitador debe tener la responsabilidad de compartir la información de forma transparente y vincular a los actores, en función de sus márgenes de flexibilidad. También deberá ser capaz de crear puentes entre los actores con inquietudes e intereses convergentes para iniciar una discusión conjunta. Ellos tendrán su papel principal al involucrarse en la búsqueda y formulación conjunta de propuestas. Por ejemplo, los grupos de trabajo deben establecerse con la tarea de formular estas propuestas, y así iniciar el proceso de negociación. La provisión de información sobre las tendencias actuales permitirá a los actores diseñar escenarios posibles (véase el [recuadro El establecimiento del escenario de Buják](#)) y formular alternativas para las intervenciones a mediano y largo plazo. Para alcanzar estos objetivos es importante reconocer las fuerzas directoras tanto locales (nivel local, regional) como las externas (nivel nacional y global) que influirán en la formulación de las alternativas posibles. De hecho la construcción de escenarios puede resultar útil para que el grupo exprese cuáles estrategias se deben adoptar en las distintas situaciones desde las alternativas actuales y las deseadas. Puede ser de ayuda pensar acerca de: “¿Qué es lo mejor que pueda ocurrir?” y “¿Qué es lo peor?”

Es importante, por razones de eficiencia y credibilidad pero también por razones prácticas (tales como intervenciones a mediano plazo y limitaciones en los recursos financieros) y, para aprovechar la movilización generada a partir del proceso de diagnóstico territorial, programar y organizar las intervenciones a corto plazo incluyendo las más urgentes. Un ejemplo que ayudará a ilustrar esta idea se encuentra en el proyecto SEARPI/FAO sobre el manejo de la subcuenca de San Carlo (Santa Cruz, Bolivia). A partir de una mesa de negociación entre todos los actores involucrados en este proyecto, y después de un diagnóstico del sistema basado en ellos, se elaboraron y discutieron propuestas para el ordenamiento territorial de la cuenca a mediano plazo (véase el [recuadro Bolivia: la subcuenca de San Carlos, definición de propuestas de planificación y manejo a corto y mediano plazo](#)). Para responder a las inquietudes de los actores locales se propuso identificar a actividades a corto plazo llevadas a cabo con los recursos disponibles movilizados en el ámbito municipal, de proyecto y a nivel de *Organizaciones Territoriales de Base* y campesinas interesadas.

En esta mesa se negoció la siguiente aplicación de actividades:

- realización de parcelas demostrativas de mejora del pastoreo en sistemas agroforestales,

- programas de capacitación en agroforestería, a través de clases e intercambios de tierras entre campesinos,
- asistencia técnica en el manejo de sistemas agroforestales y de árboles frutales con la ayuda de los servicios de la unidad técnica municipal y el proyecto,
- asistencia técnica del proyecto en actividades de apicultura y apoyo para la creación de asociaciones de apicultores
- realización de programas de educación ambiental en las escuelas poniendo énfasis en los principios y las técnicas de la agricultura sostenible y horticultura orgánica
- asistencia técnica del equipo SEARPI para la municipalidad en actividades de delimitación de áreas protegidas.

Después de programar y organizar estas intervenciones, debe analizarse su viabilidad técnica, social, económica y política y los actores deben sopesar las diferentes propuestas sobre la base de los riesgos potenciales y beneficios para cada uno de ellos. Los resultados de esta actividad dependerán del contexto específico y de los problemas considerados. La propuesta final para la negociación debe incluir las peticiones de otros grupos, de niveles administrativos altos o de agencias de desarrollo incluyendo los problemas específicos que requieran asistencia.

Recuadro El establecimiento del escenario de Buják

Un ejemplo de establecimiento de escenarios proviene del proyecto llevado a cabo en la región de Buják, Hungría, el cual apoya la preparación del Plan de Desarrollo Forestal y Rural. Los escenarios alternativos de desarrollo basados en las políticas y en la situación socioeconómica actual, así como en los pronósticos a corto plazo tales como la entrada como miembro de la UE fueron descritos y formulados conjuntamente. Las características principales de los escenarios son las siguientes:

- Escenario 0 (Escenario de tendencia): desarrollo social y económico espontáneo en el área del proyecto. Las autoridades locales no proveen ni liderazgo ni directrices a las comunidades. La población disminuye y se envejece. El nivel general de educación y calificación se estanca con la emigración de los jóvenes. El área no es más atractiva para los inversores. Las distancias sociales y económicas se amplían. Los principales bienes se acumulan en pocas manos. Existe un limitado crecimiento económico y las pequeñas empresas subsisten enfrentándose a nuevas dificultades. El turismo crece lentamente y la conservación ambiental recibe poca atención.
- Escenario A: Los inversores externos inyectan capital fresco a los proyectos de desarrollo local pero las autoridades son incapaces de ejercer un control normativo dada la falta de estándares, reglas y regulaciones. Las inversiones solo atraen mano de obra barata. La distancia en el bienestar aumenta y la calidad del ambiente natural y cultural se deteriora. Desde un punto de vista social y económico, los resultados son similares a los del escenario anterior.
- Escenario B: empresarios locales inician proyectos de desarrollo, pero al igual que en los casos anteriores no hay control comunitario y los esfuerzos individuales permanecen descoordinados.
- Escenario C: se conducen los esfuerzos de desarrollo coordinado entre los actores locales, a alianzas público-privadas e iniciativas conjuntas entre gobiernos locales, empresarios y organizaciones no gubernamentales. Se seleccionan y aplican estatutos, reglas y regulaciones para las inversiones, apoyados por recursos endógenos y enfocados al uso sostenible de los recursos naturales y adaptados a las características locales. La situación social y económica es probable que mejore dado que las poblaciones tienen una perspectiva para asegurar y consolidar sus medios de subsistencia. La calidad del medio ambiente mejora.

Los actores escogieron unánimemente el escenario C y pidieron a los expertos y especialistas desarrollar una estrategia en concordancia al mismo.

Para la evaluación final de las propuestas, se definieron criterios socioculturales, ambientales y económicos para evaluar las alternativas previamente elaboradas, los cuales debían designarse para reflejar la idiosincrasia de los actores.

El facilitador deberá integrar los datos locales con otra información recogida por el mismo para sugerir un acuerdo para la negociación. Una herramienta de evaluación como el análisis multicriterio puede ser aplicado para evaluar los diferentes escenarios (véase Recuadro inferior)

Recuadro. Un ejemplo de Evaluación Social Multicriterio: el proyecto Diafanis en Cataluña

La evaluación Social Multicriterio⁴⁵ es un marco útil para la aplicación de decisiones sociales a los difíciles problemas de políticas en nuestro milenio, donde los “factores son inciertos, existen valores en disputa, apuestas elevadas y decisiones urgentes⁴⁶”

⁴⁵ Munda (2002)

⁴⁶ Funtowicz, Ravetz (1994), pp.197-207.

La teoría de decisión multicriterio propone que contemplar simultáneamente las dimensiones social, económica y ambiental no es posible optimizar todos los objetivos al mismo tiempo. Así pues, es necesario llegar a soluciones de compromiso, tanto técnicas como sociales, como por ejemplo el balance entre valores inconmensurables en conflicto y las dimensiones.

El análisis social multicriterio es un instrumento para reconstruir el diálogo entre los distintos actores (p.ej. individual y colectivo, formal e informal, local y no), y para ayudar el desarrollo de política públicas y orientar los procesos de toma de decisión, asegurando una participación activa y transparente de la comunidad involucrada.

El proyecto DIAFANIS (1999-2001), financiado por el Ministerio de Medio Ambiente y llevado a cabo por el equipo de la Universitat Autònoma de Barcelona, es un buen ejemplo de aplicación de Evaluación Social Multicriterio.

El problema analizado fue la posible ampliación de unas pistas de esquí en los Pirineos catalanes (NE-España). Estaba muy claro desde el principio que la elección de la escala geográfica determinaría la opción política deseable. De hecho, los residentes cercanos al área afectada pensaban que la ampliación traería un aumento del turismo y como consecuencia mayor bienestar económico. Esta percepción cambia al distanciarnos de la zona afectada. Dado que el área involucrada está próxima a un parque natural y declarado como posible área natural de interés europeo, las asociaciones ecologistas de Barcelona se opusieron al proyecto.

Para entender la posible existencia de diferentes cursos de acción, se desarrolló un análisis histórico e institucional mediante técnicas participativas. Los grupos focales, los cuestionarios y las entrevistas individuales permitieron identificar los deseos de la población y desarrollar un conjunto de opciones políticas.

Se plantearon una serie de alternativas de planificación territorial de la matriz de evaluación (alternativas/criterios): p.ej. comunicaciones (intervenciones en infraestructuras y en la construcción del túnel), la ampliación de las instalaciones de las pistas de esquí sin intervenciones de conservación y alternativas de protección ambiental (p.ej. ubicación del telesillas, creación de un parque natural, revalorización de los corredores biológicos), conectividad y no-intervención.

Los criterios seleccionados para la evaluación de alternativas provienen del proceso de participación pública y debe ser traducido por el equipo de investigación siguiendo los principios de coherencia, no-redundancia e independencia. Estos criterios se refieren a las diferentes dimensiones del sistema: ecológica (mantenimiento del mosaico de vegetación, efectos sobre las especies de interés, calidad paisajística, conflictos con proteccionistas claves, entre otros), económica (empleo, diversificación de actividades, beneficios económicos para la administración local), social (calidad del empleo, protección de actividades tradicionales, redistribución social de los beneficios, creación de espacios y mecanismos para la discusión y la toma de decisión).

La siguiente fase fue la evaluación de las alternativas a través de la aplicación de un algoritmo (procedimiento de agregación NAIADE). Este permite incorporar información cuantitativa y cualitativa con diferentes niveles de incertidumbre. También es posible añadir problemáticas de equidad y distributivas como parte del procedimiento de análisis de conflicto (matriz de equidad).

Por último el algoritmo NAIADE arroja la siguiente información:

- Un ordenamiento de las alternativas en relación a los criterios de evaluación utilizados
- La distancia entre los varios grupos de interés (convergencia o veto)
- Un ordenamiento de las alternativas respecto a los impactos sobre o preferencias de los actores.

Considerando la subjetividad y arbitrariedad de algunos de los componentes del estudio, se planificó una campaña de divulgación de las asunciones y conclusiones del estudio, dirigida a poblaciones locales, autoridades regionales y nacionales, científicos internacionales y escuelas.

Fuente:

Munda, G. (2002). Social Multi-Criteria Evaluation” (SMCE): *Methodological Foundations and Operational Consequences*. *European Journal of operational research*.

http://einstein.uab.es/c_ceambientals/Diafanis/default.html

Disposición para iniciar el diálogo

Al inicio, los actores expresan cierto escepticismo sobre los objetivos y las condiciones para la participación en un diálogo abierto y una negociación. Muchas veces, las personas se relacionan de manera pasiva, observando su propia participación. Sin embargo, la disponibilidad para que los actores participen depende en gran medida de la percepción y experiencias que tienen de los obstáculos y las limitaciones que se dan en el proceso.

Los procesos de participación deben proveer de foros destinados a la toma de decisiones conjunta, para que haya una apropiación de las decisiones y un compromiso por parte de los actores. El compromiso y la apropiación de las decisiones son vitales para el éxito del proceso. Por esta razón desde el inicio es importante verificar y/o suscitar la disposición a dialogar y estimular la internalización de los beneficios derivados de la participación.

Muchas veces los procesos de consulta locales, regionales y nacionales empiezan sin la concientización de las poblaciones acerca de su papel y motivación en la participación. Por lo tanto, resulta más sencillo defender y apoyar un proceso de construcción de diálogo para resolver situaciones críticas (económicas, sociales y ambientales) cuando:

- existe proximidad o redes de relación entre los actores (capital social)
- se genera innovación social o técnica (cultural) que motive a la colaboración entre los distintos actores
- el facilitador muestra a los actores como alcanzar soluciones de ganancia recíproca a través de la negociación, así como los beneficios que se puedan obtener.

Para involucrar a todos los actores, asegurar la apropiación del proceso, la sostenibilidad del diálogo y una continua renegociación de las diferentes problemáticas a todos los niveles, será necesario poner en evidencia los beneficios directos e indirectos (privados o colectivos) que recibirán los actores (tanto débiles como poderosos), en términos de:

- reforzar el capital social y los cambios en las relaciones de poder (y otras agendas locales ocultas)
- involucrarlos en la toma de decisión
- reconocer y ejercer los derechos (p.ej. derechos culturales y seguridad ambiental, sanitaria y en la tenencia de la tierra)
- mejorar las condiciones locales económicas y productivas.

¿Cómo se puede convencer a los actores poderosos para que compartan su poder?

Un elemento clave en el éxito del proceso de diálogo se halla en la búsqueda de caminos que motiven el cambio en la inamovilidad de las elites y su defensa del *status quo*, expresados en la protección de los privilegios históricos. Por ejemplo en el proyecto Lempira Sur, los beneficios parecen esenciales en el establecimiento de la confianza entre los actores y en el éxito del cambio de las políticas. Todos los actores percibieron a los beneficios como resultado de los cambios en los

sistemas de producción. Estos iniciaron el diálogo y en consecuencia se aseguró que los propietarios ricos y poderosos se convencieran y cedieran parte de su poder.

En Angola, la FAO hizo posible la apertura del diálogo local entre empresarios privados, altos funcionarios del gobierno y las comunidades locales, quienes tenían reclamos solapados relativos a la tierra (control actual *versus* derechos tradicionales). Al entender que la confianza y la seguridad en la tenencia de la tierra eran intereses compartidos, el proyecto pudo demostrar a los actores las ventajas existentes al ceder algunas de sus peticiones sobre las tierras.

Efectivamente, los beneficios pueden ser vistos en términos de productos, servicios, ingresos, poder y otros intereses. La identificación y comunicación de los beneficios inmediatos deben basarse en una comprensión adecuada de los intereses de los actores. Estos están presentes tanto en el cuerpo de la discusión como en las relaciones entre los actores involucrados. No se debe olvidar que los intereses más poderosos son las necesidades humanas básicas, tales como “la seguridad, el bienestar económico, el sentido de pertenencia y reconocimiento y el control sobre la propia vida” (Fisher and Ury, 1997).

La participación de los actores en el diálogo supone ciertos costos: inversión individual en trabajo, capital financiero, o costes de transacción; costes de oportunidad de las actividades no realizadas o de la limitación en el uso de los recursos; inversión comunitaria en el capital social. La participación de las poblaciones involucradas depende del análisis, percepciones y conocimiento que poseen los actores sobre los costes a corto plazo, así como sobre los beneficios futuros y el grado de incertidumbre o riesgo⁴⁷.

¿Porqué los políticos adoptan una participación activa en el diálogo y comparten el poder? Entre las motivaciones encontramos: (1) mejora de su reputación a nivel local, frente a los donantes internacionales y, también frente al electorado nacional, por lo tanto respondiendo a su marco de acción; (2) aumento del su ámbito de influencia o reducción del de sus competidores; (3) encontrar aliados locales para enfrentarse a las limitaciones en el tiempo, presupuestarias y de capacidades; (4) creer en procesos democráticos y participativos como un enfoque para alcanzar la armonización de los intereses, el manejo de conflictos, y la inclusión de los procesos de toma de decisión; (5) intereses en áreas política específicos⁴⁸.

El objetivo principal del proceso DTPN es restablecer el diálogo entre los diferentes actores así como entre los actores y las instituciones, y también renovar las vinculaciones sociales que frecuentemente están sujetas a relaciones de poder e inequidad.

Idealmente, las instituciones descentralizadas (locales o municipalidades) representan el principal nivel de entrada en los esfuerzos concertados para influir sobre los cambios sociales, culturales y políticos y así mejorar el diseño y la coordinación entre las intervenciones a distintos niveles (desde la sociedad civil, organizaciones relacionadas hasta los cuerpos del estado central y descentralizado). Los gobiernos locales pueden entrar a los procesos de negociación como actores que reestablezcan la confianza y promueva un proceso de toma de decisión conjunta en el desarrollo local.

Los programas de construcción de capacidades facilitarán estas tareas al apoyar las capacidades técnicas de los políticos y administraciones y crearán liderazgos comprometidos y legítimos (Véase [Construcción de Capacidad: ¿Qué es? ¿De quienes?](#)).

⁴⁷ Según Chambers “la habilidad de los pobres en adoptar punto de vista a largo plazo depende de la seguridad con la que ellos juzgan sus derechos y ganancias futuras. Este aspecto de su racionalidad se ha obviado de forma persistente, y se ha perpetuado el mito que los pobres son incapaces de poseer una visión o invertir a largo plazo.”

⁴⁸ Grindle (2000)

Los gobiernos a los niveles más altos deben transformarse progresivamente en facilitadores del proceso, proveer una plataforma para que los actores puedan concertar decisiones y un marco legal de apoyo a los derechos y participación de las poblaciones, o al menos facilitar mesas de negociación a nivel local. Los personajes clave ayudarán en la articulación de espacios para el diálogo (véase [¿Quién puede estimular la participación: Personajes clave, animadores locales, el facilitador](#)).

Resulta importante señalar que, a cualquier nivel los gobiernos poseen fuertes intereses y agendas ocultas. La transparencia y la implicación activa de las instituciones y la sociedad civil en los procesos de diálogo pueden ayudar a controlar la corrupción y evita la toma del poder por parte de grupos de interés.

Capacidad de entrar en el diálogo

Una de las premisas para entrar en el diálogo es el fortalecimiento del poder de negociación de los actores marginados y menos poderosos, como por ejemplo las mujeres. Está claro que el diálogo es un proceso de negociación muy complicado o hasta imposible debido a la existencia de asimetrías en las relaciones de poder.

Los casos de estudio muestran que frecuentemente la participación en las negociaciones entre las distintas partes no es deseable para grupos sin poder. Actores débiles y marginados tienen mucho más que perder en el proceso de negociación donde las grandes diferencias en poder impiden la colaboración: el riesgo de ser manipulados y controlados por los grupos dominantes (puede también aplicarse a una dimensión doméstica). A menudo, la posición dominante de los discursos científicos y técnicos se ha utilizado como justificación del control sobre el poder.

El proceso debe ser flexible e iterativo para considerar las disparidades en el poder antes, durante y después de la negociación. Sin embargo, los grupos débiles deben poseer la capacidad de encontrar “fuerzas contrarias” para atraer a otras partes más poderosas en el proceso de negociación⁴⁹. El desafío para los actores débiles y desencantados reside en encontrar fuentes de poder que puedan capturar para ganar legitimidad y acceso a la discusión principal⁵⁰.

Por esta razón, todos los métodos e instrumentos que acompañen a un proceso participativo deberán utilizarse para enfrentar a las desigualdades de poder, apoyando a los actores débiles para que entren en el proceso de diálogo, y de esta manera posibilitar la negociación (véase [Acompañando los procesos participativos y apoyando el diálogo social](#))

En muchos casos, las condiciones para el fortalecimiento de la capacidad para entrar en el diálogo se deben a la redefinición del ambiente legal e institucional y de legitimar las reglas de reconocimiento, derechos y medios en defensa de los marginados. Todas las partes pueden involucrarse en el proceso mientras las reglas del juego sean claras y la decisión de ingresar en este proceso se base en información confiable⁵¹.

Los intentos de garantizar la igualdad de poder pueden suceder tanto durante la fase de prenegociación como durante el mismo proceso.

Algunos ejemplos incluyen:

- la modificación de los procedimientos utilizados para manejar los procesos, al asegurar que lo que está en juego para las partes más débiles sea escuchado por otras;

⁴⁹ Gray (1989)

⁵⁰ FAO (2002)

⁵¹ Ramírez (2001)

- la disposición a reunirse en espacios donde las partes débiles se sientan más cómodos confortables; ajustar el estilo de discusión al de las partes débiles⁵²;
- la adopción de los procedimientos habituales para que les sean familiares a las partes débiles⁵³;
- el apoyo legal y político para cambiar los marcos legales relativos a los derechos sobre los recursos, como en Nicaragua cuando se apoyó legalmente la seguridad de los derechos de tierras de la población de Awas Tingni en base a reglas tradicionales en la tenencia de la tierra⁵⁴;
- las estrategias de movilización y organización a través de grupos de presión y de defensa de derechos locales, estableciendo alianzas con organizaciones externas quienes proveen apoyo y recursos legales, técnicos y capacitaciones⁵⁵.

Identificación de acuerdos

El primer paso para abrir una negociación debe ser una síntesis de los puntos en común para la discusión, de los objetivos deseados y de las propuestas a evaluar.

A través del análisis de actores, se visualizan las posiciones, intereses, distancias y relajaciones entre los actores, para así explorar las situaciones en conflicto y las posibles alianzas. En primer lugar, el objetivo del este análisis es comprender las limitaciones y los problemas compartidos (sociales, económicos y ambientales), así como sus orígenes y dinámicas.

El facilitador debe apoyar a los actores en la discusión sobre sus divergencias y convergencias, desarrollando métodos y herramientas específicos que permitan buscar fines comunes como medidas efectivas de ayuda a las partes acorde a sus intereses y no a sus posiciones, y así explorar similitudes en vez de diferencias. Según los principios básicos del enfoque DTPN, esto debe suceder antes de la ejecución de una mesa de negociación. Más aún, la negociación es sólo posible cuando se establecen puntos de diálogo entre los actores en base a sus valores y visiones: cívicas, económicas (comerciales, industriales, etc.), culturales/espirituales y ambientales.

Un ejemplo de exploración de los intereses comunes se presenta en el caso de estudio de la Amazonía Brasileña, donde con el proyecto se abrió el diálogo a través de una discusión de elementos relativamente conflictivos. Asimismo, se reconoció el interés entre las mujeres de la comunidad sobre la necesidad de asegurar la salud de sus hijos y con esto proteger la biodiversidad del bosque. El proyecto organizó una campaña sanitaria cuyos objetivos principales eran la apertura del diálogo, el re-establecimiento de la confianza entre las comunidades y los actores públicos, la reducción de las asimetrías de poder y limitar los impactos sobre los medios de subsistencia de las poblaciones locales. El enfoque de la negociación fue la búsqueda de un acuerdo en base a objetivos comunes.

Acompañando los procesos participativos y apoyando el diálogo social

Como señalamos en párrafos anteriores, la problemática principal durante el proceso es la comprensión de las asimetrías en el poder existente. La falta o debilidad de capital social y humano constituye el cuello de botella para el uso sostenible de los recursos naturales y para establecer un diálogo constructivo y el debate entre los actores. El papel de la construcción de capacidades, la comunicación constante a todos los niveles, el uso de métodos y herramientas participativas y la integración entre el conocimiento científico y local son los medios para concienciar a los grupos

⁵² Adaptado de Ross (1995) citado por Ben Cousins (1996)

⁵³ Moore, Santosa, (1995)

⁵⁴ Anaya, MacDonald (1995)

⁵⁵ Ross (1995) *Op. cit.*

débiles y, de esta forma socializar el conocimiento y la información (p.ej. la apropiación del poder). Estos medios estimulan una implicación efectiva de los actores en el establecimiento y funcionamiento de la mesa de negociación.

En primer lugar, estos métodos y herramientas buscan crear y permitir un ambiente de participación igualitaria durante el proceso de negociación, además se intenta evitar que los actores poderosos tomen el control del proceso. A este respecto, la organización de la participación debe cambiarse por la participación en la organización, a través de procesos de aprendizaje, pasando de “una acción para involucrar y otorgar responsabilidades a identificar las condiciones para la creación de deseo y poder de participación”.

En segundo lugar, el fortalecimiento o creación de la confianza y el capital social entre los actores involucrados a diferentes niveles busca estimular la disposición al diálogo además de materializar los beneficios visibles, de largo plazo y sostenibles, resultantes de una planificación de las intervenciones acordada o consensuada.

“El capital social” se refiere a la habilidad de una sociedad particular para alcanzar la coordinación efectiva necesaria en actividades complejas e interconectadas que se desean llevar a cabo con éxito (Coleman, 1988; Ostrom, 1992). Además, el capital social incluye al aprendizaje compartido, mecanismos de decisión y reglas que especifiquen: (a) ¿Cómo una persona adquiere la responsabilidad legítima de dirigir a otros?; (b) ¿Cómo se pueden llevar a cabo ciertas actividades?; y (c) ¿Cómo los mecanismos de control, aplicación de leyes y sanciones pueden aumentar el acatamiento de las reglas?

Para promover la sensibilización y un análisis conjunto de los actores sobre las problemáticas locales se deberán establecer redes y cooperación entre FAO y otras agencias internacionales para el desarrollo, gobiernos, ONG's y OSC's (véase [Partnerships y alianzas estratégicas: presencia/papel de las organizaciones de la sociedad civil, ONG's](#)). Para llevar a cabo la concientización requerida es necesaria la colaboración y agrupación a distintos niveles, el empoderamiento y la elaboración de actividades para la creación de capacidades.

A lo largo de todo el proceso DTPN surgen las siguientes preguntas claves:

- ¿Cómo se enfrentan las desigualdades en el poder, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de los actores más débiles?
- ¿Cómo se puede compartir y divulgar la información y demanda sobre el territorio?
- ¿Cómo se puede llevar a cabo un proceso de sensibilización para crear conciencia y apropiación sobre el DTPN?
- ¿Cómo se puede activar un proceso de creación de capacidades?
- ¿Quién lleva a cabo las diferentes actividades que acompañan a un proceso de desarrollo territorial?

Adopción de una estrategia de acción-investigación

La forma para organizar la participación debe adaptarse a cada contexto, involucrando activamente a los actores en cada etapa del proceso de entrenamiento-acción, a través de la adopción de una estrategia de acción-investigación.

Durante las décadas de los 50 y 60 fueron formulados algunos métodos para estudios aplicados en investigación-acción e investigación participativa, basándose en el concepto de concientización introducidos por investigadores y activistas militantes de movimientos de base, quienes desarrollaron una fuerte vinculación entre la participación, el conocimiento y el poder.

A continuación se presentan los objetivos principales de la investigación-acción participativa:

- Generar conciencia social sobre los problemas y las dinámicas territoriales existentes. En este sentido, una estrategia de investigación-acción es el medio para apoyar un proceso de aprendizaje basado en compartir la información para el entendimiento conjunto de la complejidad de los sistemas territoriales, incluyendo a los actores involucrados, sus intereses y estrategias de vida.
- Promover y resaltar el valor del conocimiento local y las tradiciones. Este enfoque permite la integración de diferentes conocimientos técnicos sobre las ciencias naturales y sociales y su relación con el conocimiento local. Esto permite la “co-construcción del conocimiento sostenible” basado en la diversidad de los sistemas culturales de los actores (epistemología y valores, entre otros)
- Dar apoyo a los sistemas de conocimiento local por su contribución en los procesos de cambio sociales y políticos, iniciados por las poblaciones locales y basados en su propia percepción de la realidad⁵⁶. El enfoque acción-investigación busca mejorar la eficacia y equidad de las intervenciones.

Las principales características metodológicas de la estrategia de investigación-acción son las siguientes:

- El conocimiento se combina con la práctica (‘aprender al hacer’);
- El uso de métodos comprensibles de investigación y análisis, aceptados y utilizados por la comunidad para promover la toma de decisiones conjuntas, así como en la apropiación efectiva de este proceso;
- El nuevo papel que deben adoptar los expertos no solo se remite a la compilación de información sino a facilitar que los actores alcancen el nivel de conocimiento aplicado necesario para este proceso. El conocimiento del investigador es diferente al de los actores involucrados, por lo tanto no debe ser la única vía de interpretación;
- El reconocimiento de las diferentes formas de pensamiento de los actores lleva a la noción de conocimiento colectivo. Valorar la cosmovisión y el conocimiento indígena son elementos clave en este proceso;
- La continua colaboración, comunicación e intercambio de información entre técnicos y el resto de actores son necesarias para promover la sensibilización, el análisis conjunto y el aprendizaje (algunos autores lo llaman “aprendiendo a aprender”);
- La promoción de actividades de entrenamiento para técnicos⁵⁷, líderes y representantes locales, así como otros actores;
- El tiempo y los recursos necesarios para el análisis deben adaptarse a cada situación. En este caso, el análisis no debe ser tan profundo como en estudios académicos ni tan somero como los diagnósticos participativos rápidos que sólo describen los bienes y servicios locales;
- Las actividades de facilitación deben llevarse a cabo para consolidar relaciones de colaboración/alianza entre los actores y las instituciones.

La sostenibilidad técnica, financiera y local del acuerdo final depende de una aplicación exitosa de la investigación-acción participativa, de un intercambio efectivo de conocimiento y de la demostración que todos los actores pueden ganar.

⁵⁶ Fals Borda (1988)

⁵⁷ Cernea (1991)

Acceso e intercambio (compartir) de la información

La falta de acceso a información confiable resta poder. Es más, subestima la capacidad de la gente en tomar decisiones y defender sus intereses, así como los hace más vulnerables a cualquier tipo de manipulación.

Para garantizar la calidad del proceso se debe asegurar la transparencia y el flujo de información en el mismo. En efecto, todos los datos e información recolectada deben contar⁵⁸ con la participación y validación del público involucrado.

La comunicación transparente y buenas relaciones son fundamentales para permitir que los actores intercambien sus preocupaciones e intereses, y así abrir espacios donde puedan explorar los caminos posibles para alcanzar sus metas y la de los demás. Una atmósfera de mutua confianza es la base para una cooperación constructiva y el establecimiento de compromisos. La transparencia ayudará a evitar las agendas ocultas y la desconfianza entre las distintas partes al prevenir situaciones en las cuales todos los actores buscan proteger única y exclusivamente sus intereses, antes que perseguir la mejor solución de compromiso entre todos.

La clave para organizar programas de información y comunicación es la elección de métodos y herramientas para la recolección y manejo de información (véase [Recuadro: Manejo de la información en el Programa Promacizo en Colombia](#)).

Más aún, se deben escoger varias estrategias de comunicación para facilitar el flujo de la información entre los actores y la selección de medios de divulgación adecuados, en especial entre los actores marginados (véase Estrategias de Comunicación).

⁵⁸ Responsabilidad es un concepto recientemente propuesto por la Comisión Europea en la carta blanca sobre Gobernabilidad y aplicado en estudios sobre cambios globales para evidenciar la responsabilidad de las comunidades de envaluar sus resultados.

Recuadro: Manejo de la información en el Programa Promacizo en Colombia.

Los esfuerzos y recursos del proyecto Promacizo fueron coordinados para ayudar a instituciones y organizaciones socio-ambientales en el acceso, manejo y flujo de información relativa al Macizo Colombiano. En este sentido, se decidió que el programa debía enfocarse en la consolidación en una red para el manejo de la información ambiental (“REGIA” *Red de Gestión de Información Ambiental*), contraída sobre metodologías sistemas, información y tecnologías ya existentes en la eco-región.

Los siguientes criterios guiaron la puesta en práctica del proyecto: (i) Permitir a los usuarios la generación de conocimiento y la apropiación de la información; (ii) facilitar la interpretación de los diferentes lenguajes utilizados en la transmisión del conocimiento; (iii) permitir la complementariedad y la compatibilidad con otros sistemas de información; (iv) contribuir en el fortalecimiento de los procesos sociales e institucionales legitimados por los participantes, así como dinámicos y divulgativos.

Al mismo tiempo, se firmó un acuerdo para el intercambio y transmisión constante de información ambiental entre: el Ministerio del Ambiente, Desarrollo Territorial y de Viviendas, Parques Naturales Nacionales, los Gobiernos de Nariño, Cauca y Huila, CRC, CAM, Corponariño, Cortolima y Fundecima.

La consolidación de las iniciativas y mecanismos a través de las cuales las comunidades e instituciones del Macizo intervienen directamente al reforzar y mantener la REGIA, se obtuvo a través de:

- La elaboración de un inventario y de un sistema de información geo-referenciada referente al ambiente del Macizo que anteriormente se encontraba dispersa entre las instituciones a nivel regional;
- El desarrollo de un portal electrónico *macizocolombiano.net* que provee de información clave acerca del Macizo Colombiano (p.ej. descripciones generales y detalles sobre el, programa, información clave sobre los procesos y calendario de eventos), facilitó la divulgación de la información y la comunicación sobre los procesos socio-ambientales (la administración del sistema Web es independiente), y también da acceso a información y programa sobre REGIA;
- La creación de un programa que permita la organización y el manejo de la cartografía y la información específica de cada región, a través de la utilización y adaptación de Sistemas de Información Geográfica (SIG), así como del acceso a la información y de la zonificación de las áreas en base a la priorización de las variables presentes en los mapas;
- El diseño de una metodología para “el Análisis de la Efectividad en el Manejo de Áreas Protegidas a través de la Participación Social” (AEMAPPS);
- La creación de un programa de apoyo a la organización y al manejo de la información ambiental a nivel de corredores trashumantes. Esto fue concertado y validado por el Consejo de Asociaciones Indígenas del Norte de Cauca “CXAB WALA KIWE”, que contribuyó con su conocimiento y experiencia en la construcción de un marco básico metodológico, conocido como SIPSEP, “Información Participativa, Monitoreo de Planificación y Sistema de Evaluación” para la construcción de Planes Indígenas y Planes de Desarrollo Territorial.
- El diseño y desarrollo de aplicaciones que integren la información sobre productos agrícolas y que faciliten un inventario y la difusión del conocimiento y experiencia técnica sobre las comunidades del Macizo Colombiano. El sistema identificado como *maciceñ@* permite la difusión e intercambio de información en las siguientes áreas de interés: sabiduría (conocimiento ancestral, tecnológico, agropecuario, entrenamientos campesino-campesino, servicios agro-ambientales y transformación de productos), (espacios para la creación de capacidades de comunidades de empresarios a través de la divulgación de información) y Expresión (el pensamiento y sentir de una comunidad acerca de propuestas específicas, utilizando la expresión artística local).

Fuente: Documentos del programa sobre preservación y rehabilitación ambiental del Macizo Colombiano dentro del marco de Desarrollo alternativo “Promacizo”.

Métodos y herramientas débiles y fuertes

Es necesaria una combinación de fuentes de información e integración entre métodos débiles y fuertes para la recolección de datos, el tratamiento, el análisis y la visualización para establecer un diálogo entre distintas formas de conocimiento y epistemologías, y así optimizar los recursos disponibles y la apropiación del proceso. El principio de triangulación es fundamental en el trabajo de campo para una verificación cruzada de los datos recogidos y para la evaluación de su coherencia.

No existe un diseño único que facilite a los procesos participativos. Los métodos y herramientas no deberían utilizarse mecánicamente y su selección tendría que determinarse bajo las características específicas que definen a una sociedad/comunidad/grupo.

Existen muchos métodos cualitativos (p.ej. observación del participante, observaciones desestructuradas y enfocadas, métodos participativos y grupos focales) utilizados frecuentemente y conocidos como débiles (para una lista y descripción exhaustiva véase [FAO sitio web de Participación, http://www.fao.org/participation/espanol/default.htm](http://www.fao.org/participation/espanol/default.htm)). Los métodos cualitativos están orientados hacia los procesos. Éstos pueden ser cruciales para comprender los sistemas y su evolución, al contrario que aquellos, que basándose basan en las miradas de los actores, simplemente miden los impactos y buscan movilizar a las comunidades.

Cuando el investigador aplica métodos cuantitativos se posiciona como un observador objetivo que ni participa ni influye en el objeto de estudio. Mientras que en investigaciones cualitativas, por el contrario el científico aprenderá más sobre una situación, al participar o al estar inmerso en ella. Más aún, el/la perciben al comportamiento humano como un elemento contextualizado; en este sentido el comportamiento debe estudiarse holísticamente, incluyendo más el contexto que manipulándolo.

Existen límites tanto metodológicos como éticos para ambas formas de análisis, como por ejemplo la dificultad en extrapolar, el manejo de las incertidumbres, la fiabilidad de los datos, la subjetividad e implicación de los investigadores y la apropiación de la información.

Desde los años 70's y 80's se han desarrollado algunos enfoques para la investigación participativa. Desde la Evaluación Rural Rápida (RRA), y la Evaluación Rural Participativa (PARA), hasta el Aprendizaje y Acción Participativo (PLA), y el Aprendizaje Local Vinculado (LLL). Estos enfoques, significaron intentos progresivos para apoyar una implicación activa, además del compromiso y el control por parte de los actores acerca del proceso y las herramientas utilizadas. Adicionalmente a través de estos métodos se crearon oportunidades para que los actores aprendieran el uso de herramientas de información para la planificación y a acción. Al cambiar de PLA a LLL, los actores que lideran el proceso forman un equipo multidisciplinario a través del cual se representa a los diversos sectores y capacidades técnicas⁵⁹, para así aprender a unir fuerzas para la acción. El conocimiento y el saber hacer adquiridos a nivel local se comparten con los administradores locales y demás actores que operen a este nivel y a otros más elevados⁶⁰.

El término métodos fuertes se refiere al uso de métodos y herramientas cuantitativas para el manejo de la información recolectada (técnicos y científicos). Obviamente estos métodos utilizados y la organización de la información serán específicos de cada contexto dependiendo de la información de base existente así como de la tecnología disponible (p.ej. estadísticas y mapas actualizados).

Los SIG son una técnica que facilita la organización, la comprensión, la representación espacial de la información y la síntesis de los resultados. Estas se utilizan principalmente para localizar los cambios producidos en un territorio y para medir sus impactos en términos de riesgos y tendencias y al mismo tiempo resaltar la intensidad y magnitud de los fenómenos naturales trasladando las

⁵⁹ Chambers (1999)

⁶⁰ Lightfoot, Ramirez, Noble (1999)

observaciones a otras áreas. El SIG integra una gran cantidad de información proveniente de diferentes fuentes y garantiza un acceso rápido y sencillo a las situaciones temáticas requeridas.

Esta tecnología puede ser utilizada de manera participativa, por un lado al incluir la información sobre las miradas de los diferentes actores y al analizar las áreas de tensión (p.ej. apropiación ilegal), además de analizar otra información y así permitir evidenciar si un proceso de negociación requiere ser activado o reforzado. Por otro lado, el personal administrativo y los promotores del desarrollo local deberán recibir entrenamiento específico para asegurar una apropiación efectiva de estas técnicas.

Las principales limitaciones al utilizar este tipo de tecnología se refieren al riesgo de control y manipulación de la tecnología e información por parte de los grupos más poderosos. Se mantiene abierta la utilidad de estas técnicas en los procesos de empoderamiento de los grupos más marginales (sociales o geográficos). La pregunta es la siguiente: “¿Cómo hacer posible una transferencia efectiva de la tecnología?”

Existen muchos ejemplos que demuestran los efectos negativos de estas tecnologías sobre la cohesión de grupo, tales como la creación de nuevas disparidades relacionadas al acceso de la información y manejo de los SIG.

Adicionalmente su uso tiene costes que definen su aplicación oportuna dependiendo del contexto. Se debe resaltar que muchas de estas consideraciones se refieren también a otras tecnologías tales como los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS), el uso participativo de imágenes de satélite y los programas de análisis multicriterio, entre otros.

La FAO y algunas ONG's han probado y aplicado la delimitación participativa de la tierra utilizando el método de Evaluación Rural Participativa, en Angola, Mozambique y Guinea Bissau. El proyecto integró el uso de GPS y otras técnicas de muestreo para la georeferenciación participativa de mapas e información elaborada por las comunidades locales (p.ej. la evolución de prácticas tradicionales y de sistemas de acceso y uso de la tierra y recursos naturales, historia de conflictos, dinámicas poblacionales, organización social y marco legal). Esta metodología propuesta apoyó la identificación de la comunidad local en un mapa topográfico, además de comprobar la adquisición de los derechos de tierra de las comunidades locales a través de la ocupación histórica del territorio, y también se buscó la identificación de los límites de sus derechos⁶¹.

Estrategias de comunicación⁶²

La comunicación entre los actores a diferentes niveles es un factor fundamental en la participación comunitaria, a través de la sensibilización y la construcción de confianza y capacidades, para así promover la implicación activa y el compromiso de los actores en su participación en una mesa de negociación. Por esta razón, la comunicación para el desarrollo incluye el uso de enfoques de comunicación planificados y sistemáticos, así como métodos y herramientas para la planificación participativa y la puesta en práctica de la comunicación en apoyo a las iniciativas de desarrollo.

⁶¹ En estos tres países no es utilizable el catastro de tierras desde los períodos pre-independencia. A pesar de los trabajos de campo que intentaron identificar los límites de las propiedades, se pudo precisar poco a este respecto. Un aspecto positivo se hace evidente al observar un nivel progresivo de pensamiento en cuanto a los arreglos legales referentes a los derechos de tierras. Sin ser socialistas, los tres gobiernos siguen siendo propietarios de toda la tierra, y garantizan los derechos de uso de la tierra a individuos y entidades después de una consulta a las comunidades locales. Cualquier persona o comunidad que haya ocupada la tierra por algunos años (al menos diez en Mozambique), no requiere de ningún certificado para que automáticamente se le concedan los derechos de uso sobre su tierra.

⁶² Existen muchos textos relativos a la material de Comunicación Participativa y Educación/Entrenamiento. P.ej: FAO, 1995: *La comunicación: clave para el desarrollo humano*, FAO, Rome; FAO, 2001: *Participatory Communication and Adult Learning for Rural Development*, FAO, Rome; Project GCP/TUN/028/ITA *Op. Cit.*; Borrini-Feyerabend, 1997: *Op. Cit.*

El objetivo de esta estrategia es utilizar múltiples canales y herramientas de comunicación para la creación de vínculos efectivos semi-estructurados entre comunicadores.

Los comunicadores pueden ser el equipo DTPN, pero sería más importante que fueran los mismos actores involucrados en el proceso. La comunicación debe dirigirse a un enfoque de comunicación para el desarrollo desde el intercambio de información, la creación de conciencia hasta los procesos de toma de decisión participativos, manejo de conflictos y negociación. En este sentido, la comunicación resulta fundamental en el cumplimiento de los principios básicos del DTPN, y en su aplicación fase a fase, y de este modo asegurar la pertinencia, la interactividad y el aprendizaje efectivo a lo largo del mismo.

El apoyo externo (FAO, ONG's, etc.) incluye asistencia y consejos a diferentes niveles, y sobre:

- La identificación de la comunicación requiere de enfoques innovadores exitosos y costo-eficientes, así como de mensajes específicos dependiendo de la cadencia (grupos, subgrupos de actores);
- La revisión de metodologías y estrategias apropiadas para la creación de conciencia;
- El diseño y aplicación de modelos y herramientas para la concientización deben estar dirigidos a las instituciones y autoridades involucrados en el ámbito local, regional y nacional;
- El monitoreo y la evaluación de las intervenciones e impacto de la comunicación.

Al aplicar el enfoque de comunicación para el desarrollo se potencia la eficiencia, la contextualización y la estimación. Algunas experiencias sobre estos enfoques ilustran claramente el potencial de su uso, como demuestran los videos, las radios y las fotografías que se presentan a continuación:

En México, el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH) utilizó la grabación y reproducción de videos para facilitar un diagnóstico participativo de la planificación, la coordinación y el levantamiento de información institucional. Las comunidades analizaron su situación y articularon su percepción colectiva, proponiendo soluciones a través del uso de videos. Dado el éxito de esta metodología, el sector hídrico en México la integró en su marco de planificación.

En Pakistán, el Proyecto Interregional para la Participación en la Conservación y el Desarrollo de las Tierras Altas (PUCD) utilizó herramientas fotográficas para conseguir la participación, y la expresión de las miradas de las mujeres en los ejercicios de diagnóstico participativo y también como herramientas que favorezcan la discusión. Se utilizaron álbumes de fotos y exposiciones para co-monitorear y co-estimar la conservación de los recursos naturales así como el intercambio de experiencias entre asociaciones de mujeres y comunidades. También las diapositivas ayudaron a la identificación de problemas y a la sugerencia de sus soluciones.

La radio rural es una herramienta importante y muy versátil. Los programas de radio realizados por equipos multidisciplinarios y móviles pueden incentivar y registrar el diálogo entre diversos sujetos. Además de divulgar la información este método comprende otras funciones igualmente importantes, tales como: la estimulación de una discusión y debate regular entre los actores involucrados; provee de un foro donde las comunidades locales puedan expresar sus miradas y su bagaje cultural; pueden ser un medio de investigación importante para los que toman decisiones, ayudándoles a valorar positivamente al mundo rural y a sus gentes. En Chad, la radio se utilizó en una campaña para impedir los fuegos intencionados. Los programas de radio animaron a la población a expresar su opinión y proponer soluciones al problema. El resultado se observó al cabo de un año con una reducción del 90% de los incendios forestales, la protección de 10000 ha de bosque a través de corta fuegos, además de la creación de comités de control y prevención del fuego en veintidós comunidades.

Recientemente, la FAO reconoció el potencial de combinar la radio con nueva información basada en Internet y otras tecnologías de comunicación (ITCs).

También, los medios tradicionales de comunicación como el teatro, las danzas tradicionales, los cuentos y la música popular, entre otros son utilizados con frecuencia. Estos medios son baratos y forman parte de las formas de comunicación tradicionales. El teatro se utiliza habitualmente, especialmente en Asia y África como instrumento para la concientización y el empoderamiento en temas sobre la discriminación de género, religión o discapacidades, así como en la educación para prevención del HIV/SIDA. El teatro es un medio poderoso para la expresión, la comunicación y la reflexión sobre problemáticas sociales donde los grupos locales juegan un papel importante en la identificación y la representación de las diversas dimensiones de los conflictos locales e involucra a la comunidad. Los juegos de rol y el teatro son la clave en procesos complejos con múltiples actores siendo hasta útiles en el manejo de conflictos como en el caso de Teatro de Kachahari en Nepal, que en nepalí significa sitio de reunión comunitario para la búsqueda de justicia. También “Kachahari” es una forma tradicional de corte donde los pobladores se reúnen y resuelven conflictos comunitarios. Este teatro busca crear foros a través de la representación dramática. En consecuencia, se da información sobre el origen de los conflictos a través de discusiones informales relativas a la percepción y experiencia local sobre sus problemáticas. Al basarse en la realidad, el teatro logra representar diferentes posiciones locales que consciente o inconscientemente la gente ha vivido, pero el espacio dramático permite una expresión más imaginativa y libre. Mientras se desarrolla la obra, la realidad y la representación no pueden separarse.

(http://www.msnepal.org/reports_pubs/conflict_theatre/2.htm).

Construcción de Capacidades: ¿Qué es? y ¿Construcción de las capacidades de quién?

Los programas de construcción de capacidades pueden organizarse en torno a las capacidades necesarias, a la gente que las requiere y hacia las actividades buscadas. Los objetivos específicos dependen de los actores beneficiarios y de la escala o nivel de intervención al que este dirigido el programa.

Estos deben ser menos influyentes, no deben excluir a actores particulares, deben fortalecer sus habilidades para así ser más conscientes de sus derechos básicos y superar las causas de exclusión. Asimismo, deben ofrecer entrenamiento sobre tecnologías y herramientas prácticas, valorizando aquellas tradicionales (p. ej. Programas campesino-campesino).

En algunos casos, las habilidades básicas de los actores débiles deben desarrollarse para fortalecer su disposición a entrar en el diálogo.

Sin embargo, algunas instituciones gubernamentales y políticas (tanto locales como nacionales), así como organizaciones económicas y sociales (p.ej. asociaciones y cooperativas) juegan un papel activo en el diseño y la aplicación de actividades de apoyo específicas.

Resumiendo entre otras estrategias, la construcción de capacidad incluye:

- Crear oportunidades para un liderazgo legítimo, comprometido e informado;
- Fortalecer a las organizaciones locales (comunidades locales, OSC's) en temas teóricos, socio-políticos, prácticas, financieros y empresariales;
- Apoyar a la administración técnica de los gobiernos locales, regionales y nacionales;
- Transferir conocimiento en materia legal y recursos institucionales (tanto a actores locales como a los gobiernos y agencias técnicas locales);
- Concienciar a la población sobre sus derechos, responsabilidades, obligaciones y limitaciones;
- Reforzar las redes y la confianza mutua.

La construcción de capacidades es una precondition muy importante para el uso exitoso de una Comunicación para el Desarrollo. Entrenar a técnicos, especialistas y facilitadores permitirá hacer análisis crítico de las necesidades y oportunidades de comunicación.

En enfoque de construcción de capacidades no tiene por qué privilegiar una actividad sobre otra, sino más bien debe ser una aplicación flexible, paciente y continua.

Los siguientes puntos ilustran algunos riesgos:

- La construcción de capacidades no debe crear dependencias;
- La construcción de capacidades no significa debilitar las funciones del estado;
- La construcción de capacidades no es una actividad a parte sino vinculada a un proceso;
- La construcción de capacidades no se refiere solamente a la sostenibilidad financiera.

Ningún grupo es totalmente homogéneo. Las dinámicas internas en un hogar o una comunidad deben ser evaluadas constantemente para estimar si los actores se enmarcan en algún arquetipo de comportamiento. Por ejemplo, si las mujeres no desean participar abiertamente en los procesos de toma de decisión comunitaria, su fortalecimiento puede resultar dañino si no se exploran de antemano estas desigualdades. Algunas veces, proyectos de educación y salud se utilizan para favorecer la posición de las mujeres en la sociedad y permitirles asumir papeles públicos de importancia.

El recuadro siguiente ilustra las bases de la estrategia para la construcción de capacidades del Programa Comunitario de Desarrollo Regional del Yemen, que incluye la construcción de capacidades institucionales, humana, entrenamiento, y apoyo a actividades generadoras de ingreso en el ámbito comunitario.

Recuadro: Construcción de capacidades del Programa Comunitario de Desarrollo Regional del Yemen

En el Programa Comunitario de Desarrollo Regional del Yemen se establecieron más de 50 Organizaciones Comunitarias para el Desarrollo (OCD's) para apoyar a los Consejos Locales creados en el contexto de las políticas de descentralización relativas a la planificación y el empoderamiento local en el Yemen. En cada OCD se establecieron Fondos de Préstamos Comunitarios (FPC) para financiar actividades generadoras de ingresos. También se iniciaron vínculos pro-activos con un amplio espectro de agencias y proyectos de desarrollo para complementar las iniciativas de desarrollo local y movilizar recursos adicionales, relativos a servicios sociales e infraestructuras.

El proceso de cambio desde un liderazgo individual a uno basado en instituciones buscó cubrir problemáticas comunitarias que incluían varios elementos del desarrollo humano, tales como entrenamientos vocacionales, educación literaria (particularmente para las mujeres), educación para la salud, concientización, entre otros, en vez de enfocarse solamente en la resolución de problemas y disputas tribales. Asimismo, algunos OCD's ampliaron su mandato para incluir otras tareas no relacionadas al desarrollo tales como la recolección de zakat por parte de individuos o empresas privadas foráneas, así como su distribución entre familias adecuadas sin importar su pertenencia a los OCD's, resolución de conflictos y recolección de contribuciones económicas para el apoyo de asuntos humanitarios nacionales e internacionales.

Los OCD's mejoraron el uso de donaciones locales, en particular recursos humanos, a través de las cuales se evidenció el talento emergente del liderazgo de algunos miembros de la Directiva Ejecutiva de los OCD's demostrando actitudes orientadas al desarrollo participativo.

Los procesos descritos en párrafos anteriores son relevantes en el contexto del programa dado que:

- Los montos de créditos con máximos pre-especificados facilitan el enfoque de una planificación a nivel de OCD's y de programas;
- Estos procedimientos deben ser aplicados con transparencia y deben enfocarse a los hogares de menos recursos;
- La simplicidad de los sistemas colaterales adoptados anima a los hogares de menos recursos a aplicar a estos créditos.

Al limitar los préstamos individuales a mujeres, se potencia el trabajo en grupo, que a su vez conlleva valores añadidos a otro tipo de intervenciones que a su vez promuevan la participación de las mujeres.

Los procesos construyen capacidades en los OCD's relativas a la elaboración de SIG's, levantamiento de proyectos, trámites, manejo de préstamos, contabilidad, monitoreo, entre otros.

Una mayor conciencia financiera conlleva nuevos y positivos comportamientos empresariales. Por ejemplo, los productores de cebolla incluidos en los OCD's lograron alcanzar y acordar el año pasado estrategias adecuadas para el marketing de sus productos. Ellos especificaron y adoptaron un precio mínimo por debajo del cual nadie podía vender

Construir capacidades organizativas

Una organización puede ofrecer identidades culturales u ocupacionales además de apoyo técnico, así como representar un canal para la acción relativa a problemáticas sociales y económicas (p.ej. soluciones forestales, cuentas de ahorro)

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) más comunes son: asociaciones tradicionales o informales (no formalizadas ni reconocidas por el Estado); modelos basados en la pertenencia a grupos (uniones de trabajadores, partidos políticos, redes de investigación, cooperativas de productores y consumidores y asociaciones financiadas por terceras partes), y ONG's⁶³.

A lo largo del proceso se debe mirar de fortalecer las capacidades de las poblaciones involucradas y crear y mantener aquellas organizaciones que los representan y se hacen responsables. Dichas organizaciones deben ocuparse de guiar las acciones a desarrollar en el futuro y asegurar que el proceso de diálogo se mantenga abierto, aunque cese el apoyo externo.

La construcción de capacidades organizativas se basa en el fortalecimiento de las habilidades prácticas, analíticas y gerenciales esenciales en organizaciones que busquen un funcionamiento efectivo y democrático. Entre algunas de las habilidades esenciales que se deben fortalecer se puede mencionar la autocrítica y evaluación, así como la planificación, el monitoreo y la gerencia financiera, añadidas a las habilidades de desarrollo de redes sociales (véase [Recuadro: Cooperativas y el desarrollo de habilidades comerciales](#)). Se deben considerar especialmente a los grupos más vulnerables y a sus organizaciones.

La organización social y política de los pueblos no es una precondition para los procesos de cambio, pero ejerce una gran influencia sobre la velocidad de los mismos aportados en gran medida en las intervenciones concertadas en un contexto determinado. Por ejemplo, al cabo de 5 años de actividades en el caso de Lempira Sur, el proyecto se amplió hacia un área indígena, donde las poblaciones ya poseían una organización del Territorio. Tal como en el caso de las áreas de asentamientos, la clave de entrada del proyecto fue un programa de producción, la diferencia radicó en que el proceso de diálogo territorial fue mucho más rápido debido a la fuerte historia organizativa de las comunidades involucradas. En el área los campesinos manejan tierras de 1 ha de extensión dedicadas al cultivo del maíz y frijoles para el autoconsumo, el proyecto ayudó en la construcción de torres de vacío para el almacenamiento de la producción local, que proporcionarían

⁶³ Eade (1997)

ganancias económicas. Estas torres también se utilizaron entre campesinos que no estaban bajo la intervención directa del proyecto. Dado un presupuesto limitado, el alcalde indígena recogió fondos y contribuciones a cambio de provisión de servicios. Al cabo de 3 años las contribuciones locales excedían las transferencias nacionales a la administración local.

En este caso la legitimación de los líderes locales y una fuerte identidad religiosa y cultural favorecieron el éxito del programa.

Recuadro: Cooperativas y el desarrollo de habilidades comerciales

Las organizaciones viables de autoayuda para el campesino son una precondition indispensable para una agricultura sostenible y para el desarrollo rural. Las cooperativas de campesinos desarrollan funciones económicas con una serie de ventajas para los campesinos, entre las cuales se puede mencionar una economía de escala, la reducción en los costos de transacción, aumento en la seguridad de los negocios y provisión de (nuevos) servicios, entre otros.

Las cooperativas son organizaciones participativas para la auto-ayuda y representan un componente institucional importante para la participación equitativa dentro del proceso DTPN. Dichas organizaciones pueden ser vistas como “escuelas” para el desarrollo negociado dado su amplia tradición en las áreas rurales. Las cooperativas siguen el “principio de identidad”: los propietarios, los tomadores de decisión y los usuarios son miembros por igual. Consecuentemente los miembros tienen tantos derechos como obligaciones vinculadas al establecimiento de metas, toma de decisión y control o procesos de evaluación de su cooperativa. Los miembros deciden sobre los servicios que proveen y sobre los beneficios que producen o reciben por su actividad. Usualmente existen incentivos que contribuyen a sus recursos (capital, trabajo y producción) y al desarrollo de la cooperativa. Resulta importante que todos los miembros actúen tanto como usuarios como propietarios en el desarrollo de las organizaciones cooperativas a través de su participación a tres niveles:

- Participación en la provisión de recursos (participación de entrada), como por ejemplo la contribución en capital, trabajo y producción.
- Participación en los procesos de toma de decisión dentro de la organización cooperativa como miembros de una asamblea general, asamblea sectorial, grupos de trabajo, comités o líderes elegidos.
- Participación en los beneficios generados (participación de salida), a través de compartir los excedentes generados durante un año por la cooperativa, en forma de fondos de patronazgo, interés sobre las acciones capitales, o el uso de servicios e infraestructura compartida.

Una precondition importante para una operación exitosa y continuada es la necesidad que la cooperativa produzca beneficios visibles y tangibles (económicos y sociales) para sus componentes. Las cooperativas tan solo podrán desarrollarse como organizaciones autónomas de auto-ayuda cuando sean capaces de operar como instituciones de negocio dirigidas a un mercado de competencia. El continuo éxito también requiere que las cooperativas posean gerentes motivados, expertos y dinámicos capaces de planificar y aplicar políticas de negocio. También ellos deben proveer de servicios y bienes requeridos por los miembros tomando en cuenta los intereses y las necesidades de estos últimos y también considerar las metas de la cooperativa. Los gerentes están contratados por los miembros de la cooperativa.

Fuente: Janos Juhasz, SDAR, Oficial de Organizaciones Rurales

Construcción de las capacidades de los líderes y/o representantes del gobierno local

La construcción de capacidades se debe interpretar como un medio que permite a las instituciones realizar actividades específicas y al mismo tiempo debe ser considerada como un proceso de concientización, cambio de actitud, creación de liderazgo, apoyo a la comunicación y como un fin en sí mismo (p.ej. fortalecimiento de la calidad de la representación y toma de decisión dentro de las organizaciones locales y su implicación en el proceso socio-político)

Las dos áreas específicas de la construcción de capacidades son el liderazgo (gerencia cultural, establecimiento de la dirección, apoyo al desarrollo de recursos y asegurar los niveles de

DTPN Enfoque Metodológico

cumplimiento de los objetivos) y la planificación estratégica (evaluar el ambiente, tácticas de desarrollo para alcanzar los objetivos y metas)⁶⁴.

En el proyecto de Lempira Sur se inició un programa de construcción de capacidades y entrenamiento a alcaldes elegidos y aspirantes con el objetivo de cambiar los sistemas de control del poder local (independencia de la capital política)

Las dimensiones institucionales políticas (legitimación, participación popular, empoderamiento y apropiación de los procesos de la toma de decisión), administrativas (capacidad de manejo, control de la corrupción, participación y apropiación de las inversiones y presupuestos administrativos) y financieras se consideraron en el programa.

En detalle, este proyecto acompañó a las bases a través de:

- el entrenamiento de los líderes, al diversificar sus capacidades técnicas, y prepararles al diálogo.
- la creación de condiciones donde los líderes locales estén entrenados y se transformen en agentes de desarrollo para sus comunidades.

Se debe destacar que la presencia del proyecto contribuyó a los diferentes resultados observados en las elecciones locales y nacionales y también en la pérdida de poder del grupo político de interés. Este hecho puede interpretarse como una petición de cambio en los estilos de política locales – la educación y la flexibilidad del alcalde fue más importante que su afiliación a cualquier partido político – aunque la población votó a “sus” partidos en las elecciones nacionales.

El apoyo técnico y la construcción de habilidades empresariales (financieras/planificación y gerencia) fueron dirigidos a pequeños negocios y micro-empresas, ya que son las principales fuentes de empleo para las personas de menos ingresos a nivel global, además de producir bienes y servicios para el consumo y mercados locales o para la exportación. La construcción de capacidades es necesaria en esta área para ayudar a las poblaciones en temas como la inseguridad y el ciclo de baja productividad y bajos ingresos, y también para profundizar en el entendimiento de las fuerzas económicas de los productores y trabajadores pobres, y defender sus derechos sociales y económicos. La asistencia incluye la provisión de vocación y otras formas de entrenamiento, apoyo a la organización y mercadeo, y acceso a créditos y otras formas de asistencia microfinanciera.

En países asiáticos las mujeres campesinas dedicadas al cultivo del arroz en áreas no irrigadas necesitan de formas de ingreso a-estacionales. Se proveyó a los colectivos de mujeres, dedicados al mango encurtido, de estrategias dirigidas al mercadeo y habilidades organizativas a fin de generar una transformación en la producción, y en la venta de mangos provenientes de diferentes áreas durante y fuera de estación. Ellas necesitaron, a lo largo del año, habilidades para la negociación y la planificación de negocios, además de cualidades empresariales.

La creación de actividades generadoras de ingresos mediante el entrenamiento y la provisión de créditos fueron las contribuciones más importantes del proyecto PRD en Pakistán para alcanzar la sostenibilidad de las actividades de grupos de auto-ayuda locales.

Este proyecto es operativo desde 1989 y busca implementar un enfoque de autoayuda a grupos pequeños y homogéneos para alcanzar a los pequeños campesinos y a la población rural de bajos ingresos. Los grupos de autoayuda del PRD, cuyo número de integrantes varía entre 5 y 8 por grupo, operan a nivel de sub-poblado y están organizados alrededor de actividades generadoras de ingresos comunes en la zona. A través de entrenamientos específicos, el proyecto logró alcanzar buenos resultados en áreas como ahorro, pago de préstamos, adquisición de conocimiento, generación de ingresos adicionales a través de las Actividades Generadoras de Ingresos (AGIs), así como un incremento marginal de las condiciones de salud de los grupos, liderazgo y autoconfianza

⁶⁴ Adaptado de Lusthaus et al. (2002)

entre otras. Así pues, uno de los logros más importantes del proyecto fue la creación de una cultura del ahorro/préstamo y de “la banca” en el área del proyecto. Antes de este proyecto no existía la costumbre entre la población rural pobre de formar grupos de ahorros en efectivo en los bancos. Éste proyecto abrió las puertas de los Bancos a los pobres. Ahora, todos los grupos están vinculados a las AGIs tales como de engorde de ganado, cría de cabras, venta de leche, y producción avícola⁶⁵.

En el caso de Lempira Sur, las actividades de entrenamiento del proyecto relacionadas al manejo de recursos naturales, así como el manejo de agua y la agricultura se orientaron a concienciar sobre los problemas ambientales, tanto sus causas como su importancia en el área. También, el proyecto a través una validación participativa y negociada de tecnologías, logró evidenciar la existencia de conocimientos tradicionales y su posible integración a nuevas tecnologías. Por ejemplo, algunas intervenciones han alcanzado mejorar la situación productiva y la soberanía alimenticia de las poblaciones locales, al garantizar la sostenibilidad social, cultural y ambiental de los cambios introducidos, también se mejoró la situación de la degradación de tierras, como es el uso de sistemas agroforestales, el sistema indígena de Quesungual, así como prácticas que favorecieran la regeneración natural de los bosques (prohibir sistemas de tala, roza y quema), la implementación de macroproyectos de irrigación, la eliminación de prácticas de pastoreo en áreas de recarga hídrica, la valoración del capital biogenética tradicional y la diversificación de prácticas agrícolas.

El programa de construcción de capacidades fue dirigido a promotores y campesinos locales, representantes de CODECOs y CODEMs, mancomunidades, líderes locales y Juntas de Agua. Este programa buscó facilitar el intercambio de información así como reforzar las instituciones locales de educación superior enfocando temas como el manejo sostenible de recursos naturales.

Usualmente, estas intervenciones se han acompañado de apoyo para la creación y construcción de capacidades en administración y finanzas, planificación y gerencia, y programas de inversión de Bancos comunales, cooperativas y asociaciones locales.

Construcción de habilidades técnicas para la administración de gobiernos

Después de procesos de descentralización, los gobiernos locales se han hecho responsables del diseño y puesta en práctica de intervenciones para el desarrollo, aunque su poder en la toma de decisión y capacidad para asumir nuevas responsabilidades siguen siendo muy limitadas, de la misma manera sucede con la proposición de acciones en el territorio y su autonomía financiera. En consecuencia, es necesario el fortalecimiento de los recursos técnicos, financieros y humanos.

Las instituciones no solo se enfrentan a limitaciones de personal y equipamiento, sino también de conocimiento técnico para anticipar o manejar los conflictos que surgen a lo largo de las actividades relacionadas al manejo de las tierras y los recursos naturales.

A los niveles políticos y administrativos más altos son necesarios mecanismos institucionales apropiados para establecer los derechos de los usuarios y facilitar el acceso a los recursos rurales (tierra, agua, bosques y fauna Silvestre) que son una precondition para un desarrollo agrícola y una seguridad alimentaria.

Muchos países le han pedido a FAO consejos específicos en problemáticas como derechos de propiedad, equidad en el acceso a los recursos naturales entre hombre y mujeres, el funcionamiento de los mercados y la administración de los derechos de propiedad de tierras. Esta ayuda es necesaria para poder beneficiarse de créditos para inversiones y manejo de las tierras y los recursos naturales⁶⁶. En estos temas, la FAO apoya a las instituciones de gobierno a todos los niveles.

⁶⁵ Dixon Nilaweera, consultor de FAO, SDA, 1996 <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPre0016.htm>

⁶⁶ Extraído de: Rural Development Division, *Strengthening institutions and ensuring access to land and associated resources*. http://www.fao.org/sd/SDA_en.htm

Por ejemplo, en una situación de post-conflicto en Angola, la FAO ayudó al gobierno nacional en la revisión de la ley de tierras y en la identificación de las instituciones adecuadas para la administración de tierras (p.ej. catastro y registro de tierras central o descentralizado). Además, se estimó esencial una reorganización de la administración de nivel intermedio para permitir al gobierno nacional cubrir con el papel de armonizar las demandas locales y las influencias e intereses de las decisiones políticas nacionales (p.ej. La Ley de Reforma Agraria). En el ámbito local, la FAO ayudó a reconocer el papel de las instituciones tradicionales en el manejo de la tierra. El comienzo de diálogos horizontales y verticales entre los diferentes niveles de gobierno en Angola ayudó a reconstruir la confianza y la credibilidad como una condición para la colaboración entre los actores sociales en un marco de desarrollo a largo plazo.

¿Quién puede estimular la participación? Personajes clave, animadores locales, el facilitador

Para estimular la participación activa de los actores más relevantes es esencial involucrar a algunas fuerzas sociales (actores poderosos) en el diálogo o proceso de negociación, quienes deben renunciar parcialmente al control del poder. En este sentido, es importante identificar personajes clave a nivel nacional, regional o local con un conocimiento profundo de la realidad, acceso a la información, abierto a otras visiones y con una sensibilidad para escuchar, comprender y comunicarse con actores diversos.

En muchos casos, estos personajes clave poseen habilidades de intermediación tradicionales. También, pueden existir líderes locales comprometidos con las problemáticas en juego, y además serán reconocidos, respetados por su buen juicio, y legitimados por otros actores, quienes lo percibirán como una persona de confianza capaz de asumir el papel intermediario de información entre los actores, así como el posible “motor” para la participación y el articulador par la creación de espacios para el diálogo (véase [Recuadro: El papel del personaje clave en Angola](#)). Por el contrario, en otros casos es necesaria la capacitación de animadores locales que asuman este papel.

Recuadro: El papel del personaje clave en Angola

En Angola, experiencias recientes han llevado a la reflexión sobre el posible papel en el gobierno de personas clave (en algunos casos a nivel nacional, el personal gubernamental puede asumir este papel) quienes como articuladores del diálogo social estimulen la apertura de espacios para el diálogo territorial. Estas nuevas áreas para el debate pueden apoyar en el futuro a intervenciones conjuntas que permitan el cambio de una situación conflictiva a un desarrollo territorial negociado.

Un ejemplo de lo anterior se ilustra con el caso del área rural suburbana de Luanda en el norte de Quenguela. La región es pobre en recursos hídricos y sus suelos no son adecuados para la agricultura. Durante el largo período de conflicto armado, la gente de diferentes provincias se asentó en los lugares menos riesgosos. Más tarde, campesinos y familias con pequeñas empresas, así como algunos actores poderosos se mudaron a esta área, dado el gradual mejoramiento de las condiciones de seguridad y la expansión de la capital (20 Km) hacia este lugar. Estas personas desarrollaron influencias políticas y económicas y acumularon parcelas de tierra durante la inestable situación de conflicto sin seguir ningún proceso de legitimación de sus derechos. En efecto, no existían títulos de propiedad que demostraran la legalidad de su ocupación y uso.

A finales de los noventa, la paz se tornó una hipótesis viable, y como consecuencia emergieron algunos conflictos sobre la tierra. Las primeras señales de incremento de los problemas fueron enviadas a las instituciones de Gobierno. La Dirección Nacional de Panificación Territorial (DNOR) con apoyo de la FAO, organizó una serie de viajes de campo y reuniones para verificar el estado legal de todas las peticiones realizadas por los diferentes actores. Estas visitas también buscaron identificar las razones históricas y la legitimidad de los querellantes, además de promover en esfuerzo conjunto para buscar las soluciones posibles que estimulen las dinámicas del desarrollo, en particular dirigidas a los grupos menos poderosos.

El papel del facilitador del diálogo asumido por el director nacional de DNOR resultó crucial, se debe resaltar su excelente reputación en el país tanto en aspectos técnicos como en su juicio independiente. Por

esta razón fue posible encontrar acciones para apoyar el desarrollo en un ambiente tan hostil (la problemática de la tierra continuaba siendo un tabú en Angola).

Las siguientes observaciones surgieron a partir de las reflexiones sobre las “personas clave” en este caso:

1. Compromiso y buena reputación vinculada a la independencia: estas características permitieron a la persona clave asumir y defender una posición “neutral” aún tratándose de relaciones de poder extremadamente desequilibradas y frente a fuertes influencias políticas.
2. en este ejemplo en concreto, el apoyo de una persona de la esfera política fue fundamental dada la fuerte tradición de una administración central, y así respondiendo a la falta de confianza entre las instituciones y los ciudadanos. En este contexto, su compromiso y reconocimiento político fueron esenciales en la implementación de los acuerdos.
3. Las capacidades profesionales y el acceso a la información restringida por parte de diversos actores fueron las características que expresaron sobre su legitimidad tanto formal como informal, así como su amplio conocimiento sobre la situación legal de país y su familiaridad con el trabajo de campo y las comunidades.

Finalmente, el proceso de decisión fue lento aún contando con las buenas habilidades prácticas observadas en la persona clave, pero frente a fuertes poderes políticos de algunos actores así como el poco interés de la comunidad internacional en interferir en la problemática de tierras en Angola. Al principio, fue necesario promover el diálogo y el cambio de posición de algunos actores importantes (gobiernos, granjeros y empresarios) sobre temas como las comunidades locales y sus derechos sobre las tierras. Durante la fase inicial del proyecto, las actividades se concentraron en las zonas menos conflictivas del territorio, donde la influencia de actores externos no fuera tan grande. Gracias a la presencia de esta persona clave y al apoyo de la FAO se lograron estimular reflexiones sobre la problemática de tierras en Angola, las cuales llegaron a nivel nacional (véase [Recuadro: ejemplo de múltiples arenas para el diálogo](#)).

Fuente: Entrevista con Paolo Groppo, Oficial de análisis de sistemas de tenencia de la tierra, SDAA, Diciembre 2003

Durante la fase de construcción de capacidades, el facilitador tendrá el papel de coordinar y supervisar las actividades. El/la identificarán las organizaciones (OSC's, ONG's nacionales e internacionales y agencias gubernamentales) que estarán a cargo de implementar los diferentes componentes del programa, así como de estimular la creación de alianzas. Para más información sobre las actitudes y papeles del facilitador, véase [Recuadro: el nuevo papel del profesional, el facilitador](#). Su papel en esta etapa será el de articular el diálogo y coordinar las actividades a diferentes escalas territoriales, involucrando a actores públicos y privados, ONG's, la sociedad civil, además de asegurar que el diagnóstico, el diálogo y las negociaciones se lleven a cabo de una manera sostenible, flexible e iterativa, y como un proceso continuamente abierto.

Se debe proveer de entrenamiento a los actores locales y a los facilitadores, quienes después de un diagnóstico inicial deben proveer de asistencia técnica a la intervención y de apoyo en la reformulación de las opciones a ser renegociadas más tarde. Finalmente, los gobiernos locales también deberán recibir entrenamiento, así podrán garantizar un diálogo permanente entre los diferentes intereses en juego, y apoyo a las intervenciones acordadas.

Alianzas estratégicas: presencia/papel de las organizaciones de la sociedad civil y las ONG's

Para promover una amplia participación que acompañe los programas de comunicación y entrenamiento y que fortalezca la confianza horizontal y vertical, es esencial estimular la creación de alianzas entre agencias de cooperación, instituciones gubernamentales, sociedad civil y sus representantes (organizaciones de campesinos, institutos de investigación, sindicatos, etc.⁶⁷).

Algunas veces las organizaciones locales como la población Uw'a en Colombia, al igual que otras organizaciones indígenas en América Latina ubicadas en áreas con conflictos de minería o petróleo, poseen todas las habilidades y capacidades necesarias. Sin embargo, estas organizaciones no tienen alianzas nacionales o internacionales que apoyen su oposición a proyectos que amenazan sus tierras,

⁶⁷ Ejemplos de vínculos y concertaciones entre representantes de las Naciones Unidas, gobiernos, sociedad civil y ONGs pueden encontrarse en “Building Partnerships for Food Security”, FAO, Roma, 2002.

cultura y formas de vida. Tampoco fueron capaces de forzar al gobierno nacional y a las elites, responsables estas últimas del acceso al petróleo, oro y maderas preciosas, a negociar. Finalmente, al crear alianzas con otros pueblos indígenas, los Uw'a ganaron un perfil internacional e influyeron sobre la ONU para denunciar su situación, y consiguieron forzar una negociación con el gobierno nacional.

Las sinergias entre la FAO y ONG/OSC permitirán un mejor uso de los recursos existentes y favorecerán la movilización de otros. Además, y como resultado de estas sinergias, la cooperación entre la FAO y ONGs proporcionará las siguientes ventajas:

- La provisión de apoyo técnico e institucional a actores de la sociedad civil;
- Replicación de las experiencias de las ONG's en otros lugares;
- Incremento del acceso a la información por parte de la sociedad civil;
- Aumento en las capacidades de toma de decisión del personal público y gerentes de proyectos⁶⁸.

Gracias a su experiencia directa en campo y a los resultados alcanzados durante estas visitas, las ONG's pueden activar los programas de construcción de capacidades específicos para cada grupo de la población, en particular para los débiles y marginados.

Finalmente, a través de la implementación del enfoque participativo aquí propuesto, será necesaria la inversión para fortalecer la cooperación en materia de flujos de información y comunicación tanto vertical (ascendente y descendente, entre profesionales, instituciones/autoridades y la sociedad civil) como horizontal (entre representantes de la sociedad civil o directamente entre los diferentes actores involucrados).

En este sentido, las ONG's adquieren un papel muy importante en el análisis, divulgación e intercambio de la información, mientras que la FAO, como institución deberá facilitar y mediar el diálogo entre los gobiernos (nacional, regional e instituciones locales) y las áreas inter-gubernamentales.

Dada la experiencia de la FAO en regiones específicas como el Sureste asiático, la organización puede responsabilizarse de proveer de asistencia técnica a ONG/OSC y de contribuir a construir sus capacidades en el ámbito de la comunicación y la educación. La participación de las ONG's locales asegurará la viabilidad y sostenibilidad de las intervenciones. La FAO mantendrá una actitud de "accionista honesto" en dichas intervenciones.

Es muy importante hacer un esfuerzo continuo de sensibilización de la población para lograr consolidar las relaciones entre los expertos, el equipo de diagnóstico y las contrapartes del proyecto. Este esfuerzo también es necesario para mejorar la aceptación del equipo del proyecto entre los actores locales, y así apoyar las buenas relaciones entre el equipo y los actores, además de promover la creación de puentes de comunicación entre los mismos actores.

[Recuadro: Formulación de proyectos FAO TCP para la participación popular en actividades de desarrollo rural durante los años 1989-1990, Tagaytay, Philippines.](#)

El proyecto representó un marco para cambiar la retórica del desarrollo sobre la necesidad de alcanzar "diálogo político y alianzas" entre el gobierno, ONG's y organizaciones populares (OP's) y así conseguir una herramienta de desarrollo flexible y perfectamente definida para la igualdad en la participación en proyectos de planificación dirigidos a OG/ONG/OP, así como la aplicación y evaluación conjunta de los proyectos de desarrollo rural basados en principios compartidos.

El apoyo técnico y financiero provisto por el proyecto TCP, facilitó la colaboración a proyectos de OG/ONG/OP a nivel local, municipal y regional, guiados por un equipo nacional conformado por

⁶⁸ FAO (1999a), véase: http://www.fao.org/tc/NGO/index_es.htm

representantes de la Coalición Asiática para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (red regional de ONG's en Manila) y por los Departamentos de Agricultura y Reforma Agraria, Ambiente, NEDA y Desarrollo Cooperativo. Las actividades del TCP condujeron a 19 proyectos relevantes para el desarrollo rural, financiados por fondos gubernamentales y donantes con fondos ODA, sumando un total de US \$ 50 millones.

La historia de este TCP se remonta a la Conferencia WCCARD durante 1979, liderada por la División de Recursos Humanos de la FAO y buscó promover enfoques participativos para el desarrollo rural. En el período comprendido entre 1979 y 1989, la División ESH organizó actividades en programas de redes regulares totalmente financiadas y en colaboración con ANGO y sus organizaciones asiáticas nacionales. En Asia, se llevaron a cabo una serie de talleres para el diálogo sobre políticas nacionales relativas a la Participación Popular en el Desarrollo Rural, con coordinación técnica de Wim Polman, Oficial de Instituciones Rurales.

En 1989, con motivo de realizar un seguimiento, se condujo un taller nacional sobre este tópico en Las Filipinas. ANGO pidió financiamiento TCP a la FAO para cubrir con la asistencia técnica y financiera en el desarrollo de un marco práctico destinado a la toma de decisiones participativa de los OG/ONG/OP. Dicho marco debía apoyar la formulación, evaluación, aplicación de proyectos relacionados con la agricultura, la reforma agraria, el ambiente, la reducción de la pobreza rural y actividades de desarrollo cooperativo. La propuesta de proyecto TCP fue apoyada por la PNUD y otros donantes, quienes buscaban marcos, mecanismos y herramientas prácticas para financiar proyectos locales de desarrollo rural participativo. La aplicación del proyecto TCP iniciada en Febrero de 1990, resultó eficiente gracias al equipo nacional del proyecto a lo largo del primer año.

Los resultados del TCP incluyen un proceso paulatino de construcción de confianza (diferenciado por agencias, y áreas de desarrollo), y se basó en 11 principios sobre los cuales se llega al consenso en los objetivos conjuntos planteados por OG/ONG/OP. Estos objetivos deben contribuir a la justicia y equidad social, al empoderamiento y solidaridad de las poblaciones, al fortalecimiento de la transparencia y gobernabilidad efectiva, así como al desarrollo sostenible y autosuficiente. Entre otros objetivos se creó la necesidad de promover cambios estructurales dentro de los marcos constitucionales, legales e institucionales para la toma de decisión en diversos campos del desarrollo, basados en el principio de subsidiaridad. Además todos los aliados en este proyecto de desarrollo son también responsables frente a la población.

Las redes de las ONG's y OP's necesitaron fortalecerse horizontal y verticalmente. Sin embargo, el papel de las ONG's/OP's a nivel de base deben complementarse y no competir con el gobierno. También se acordó, que los conceptos, el marco y los resultados de las las actividades del proyecto conjunto deberían compartirse entre los actores a todos los niveles. Los aliados OG/ONG/OP desarrollaron un marco conjunto para la formulación de proyectos participativos. Ellos identificaron 8 pasos en la fase del proyecto: de la generación de conceptos a la evaluación de oportunidades para la colaboración y el desarrollo de alianzas a varios niveles relacionadas con componentes técnicos, financieros, socio-económicos y ambientales para el desarrollo institucional, además de definir actividades y puntos focales para el intercambio de información con los miembros del equipo del proyecto.

Cada etapa de este marco para la formulación de proyectos participativos se dividió en 8 fases, formulación del proyecto, planificación, aplicación, supervisión y evaluación, donde cada una de ellas se acordaba a través del entendimiento de los principios subyacentes y sus actividades, así como la movilización y responsabilidades sobre los recursos.

En el proceso de formulación de los 19 proyectos relevantes, los miembros del equipo asumieron sus responsabilidades para garantizar la participación de los grupos locales de base. Los puntos focales de las ONG's alineados con aquellos de los Ministerios, se establecieron y se vincularon a través de ANGO con las comunidades y actores locales, con el apoyo de las ONG's y OP's

nacionales, regionales y locales. El Gobierno regional de la XI región desempeñó un papel fundamental para facilitar las actividades de los proyectos de las OG/ONG/PO. El marco del proyecto y los principios para construir la confianza y alianzas continúan siendo hoy día los aspectos prácticos más relevantes para la formulación de actividades interdisciplinarias en el proyecto. Estas características son negociables y se adaptan a diversos niveles de colaboración, tópicos técnicos, localidades, beneficiarios locales, mientras que se definen los responsables sobre los recursos y su disponibilidad.

A partir de 1991, el Código de Gobierno Local fue adoptado como un marco legal para la toma de decisión participativa referente a la descentralización, el cual proveyó las bases legales para la aplicación de las herramientas y esquema TCP de manera continuada. Sin embargo, la movilización de los recursos supuso la mayor limitación. DA se descentralizó y perdió su actividad en la Unidad de Gobierno Local sin garantizar su funcionamiento. Esto afectó a todas las comunidades campesinas en el país. La colaboración entre dichas agencias se transformó en el mayor de los problemas y la comunidad de ONG's no pudo ser un contrapeso coherente a nivel político. En consecuencia, ANGOC se convirtió en una agencia internacional para aconsejar a la FAO, IFAD y PNUD, y ganó el respeto entre ONG's regionales e internacionales así como el Gobierno. La División de Recursos Humanos, y la División de Instituciones y Reforma Agraria (ESH) se fusionaron en la División de Desarrollo Rural (SDA), la cual continuó a nivel regional con Wim Polman como Oficial de Desarrollo Rural en la Oficina Regional de la FAO en Asia y el Pacífico hasta el año 2000.

Fuente: Wim Polman, Oficial de Desarrollo Rural en la Oficina Regional de la FAO en Asia y el Pacífico.

Fase 3. Proceso de Negociación: buscar el consenso para el desarrollo territorial

“El es método de gobierno y programación esencial en la búsqueda del desarrollo territorial sostenible capaz de responder a las necesidades y visiones actuales de los actores que operan e interactúan en el territorio.

La mesa de negociación representa la principal institución y foro donde se materializarán las mayores alianzas posibles (entre comunidades locales, autoridades públicas, representantes locales, individuos privados, etc.), y será la arena donde los actores locales examinarán conjuntamente y con espíritu de participación y cooperación los problemas y potencialidades del territorio”.

Reconocer a los usuarios locales de los recursos como promotores del desarrollo territorial comprende esfuerzos y recursos para establecer un proceso de diálogo y acción multi-nivel, acerca de problemáticas de desarrollo que requieran simultáneamente el incremento de las capacidades de las personas, tanto en el gobierno como en la sociedad civil, mediante foros abiertos de discusión.

Articular un diálogo continuo multi-nivel y multi-actor sobre problemas territoriales

En el enfoque DTPN, la investigación en la construcción de confianza es ciertamente uno de los objetivos principales de este proceso. La construcción de confianza entre los actores involucrados y en los procesos de toma de decisión, influirá sobre la disposición de los actores en participar en un diálogo. La confianza es tanto un medio como un fin para un diálogo abierto.

El enfoque alternativo al desarrollo propuesto en este documento no es uno orientado a proyectos. Así mismo, el DTPN no solo se aplica a áreas rurales o urbanas, ni tiene solo un alcance local o nacional. De hecho este enfoque integra las múltiples dimensiones de los procesos de desarrollo: manejar diversas problemáticas, e involucrar diferentes niveles de gobierno como un intento para establecer un ambiente conducente al desarrollo territorial negociado desde abajo. El enfoque DTPN está dirigido principalmente a mujeres y hombres y a su falta de confianza en las instituciones que promueven el “desarrollo”. Como resultado el proceso DTPN puede transformarse en proyectos y programas, como una de las posibles soluciones, mientras que la principal es una situación donde los diferentes actores participan en un campo más equilibrado se encuentran dispuestos a dialogar y a promover una participación informada frente a los desafíos del desarrollo.

El diálogo entre actores puede abrirse a través de problemáticas relativamente menores y preliminares, que permiten alcanzar fácilmente un acuerdo. La primera ronda de negociación no se ocupará necesariamente de los intereses principales de los actores, ni de las problemáticas más críticas. Los intereses compartidos entre actores servirán como una base común para el diálogo entre actores. Sin embargo, la confianza mutua debe ser creada o reestablecida durante el proceso de preparación del primer acuerdo. Como consecuencia este consenso catalizará un diálogo que paulatinamente cree un espacio para solucionar las fracturas sociales más profundas. La confianza en el facilitador es otro requisito para que el proceso de negociación continúe siendo escogido entre los actores involucrados como un instrumento de toma de decisiones para resolver los intereses más críticos.

Para garantizar la continuidad del proceso de diálogo se deben nutrir otros procesos más amplios que conduzcan a la democratización de las instituciones locales y nacionales, y así permitir una participación más activa de parte de los actores más débiles fortaleciendo el empoderamiento y el compromiso. Lo anterior involucrará el establecimiento y la coordinación de varias mesas a diferentes escalas y sobre diversos problemas para alcanzar un desarrollo territorial negociado.

Como se resaltó en los capítulos precedentes, la activación de procesos de toma de decisión conjunta acerca de intervenciones de desarrollo territorial, requiere balancear las disparidades en el poder, incrementar la habilidad y disponibilidad de los actores para participar en el diálogo, desarrollo y socialización del conocimiento acerca del sistema territorial. La preparación y el mantenimiento de las condiciones favorables para el proceso de negociación son resultado de la sensibilización, comunicación, participación y empoderamiento, así como de esfuerzos coordinados, tanto a niveles locales como nacionales (véase [Fase 2](#))

Durante la fase de negociación los actores se enfrentarán a sus visiones y propuestas a través de procesos conjuntos y consensuados para llegar a acuerdos socialmente legitimados. Las propuestas para el desarrollo territorial resaltan los puntos de partida de las negociaciones. En esta fase es esencial una representación amplia de los actores para evaluar las propuestas de negociación. Todos los actores deben estar convencidos que la mejor manera de conseguir sus intereses será a través de la negociación

La combinación de diferentes propuestas en una solución ganador-ganador, requiere del establecimiento de reglas comunes que neutralizarán, tanto como sea posible, las asimetrías en el poder de negociación y las capacidades y habilidades que no pudieron balancearse en las etapas previas del proceso DTPN.

Surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo establecer el diálogo a múltiples niveles y sobre problemáticas diferentes?
- ¿Cuáles son los principios básicos de una negociación?
- ¿Cómo se establecen reglas básicas que faciliten la participación de todos los actores involucrados en el proceso de negociación?
- ¿Cómo se inicia la creación del consenso?

La negociación a múltiples niveles y sobre problemáticas diferentes

Como señaló en el esquema DTPN el cuerpo central del proceso es su naturaleza iterativa y sistemática, a través de la cual se establecen diferentes mesas de discusión relativas a temas específicos, diferentes niveles y escalas para buscar soluciones apropiadas y consensuadas. Se debe vincular de manera sólida a los actores locales, a los niveles meso y macro de los sistemas de gobierno, quienes expresan sus miradas y preocupaciones, además de proveer información sobre el sistema territorial, y encontrar soluciones viables y estrategias apropiadas a nivel regional y nacional.

Las experiencias en Angola son un ejemplo de múltiples arenas para el diálogo entre instituciones, gobierno ONG's, agencias internacionales y donantes que además resaltan problemas en la coordinación e interconexión buscando una meta estratégica.

Recuadro: Ejemplo de diálogo en arenas múltiples

La FAO en Angola pudo abrir el diálogo sobre el acceso a tierras a nivel local entre empresarios privados poderosos y las comunidades locales. Como resultado, se alcanzaron acuerdos a través de la negociación donde ambas partes garantizaban un nivel mínimo de seguridad en la tenencia de tierra y por lo tanto, esto les permitió coexistir en el mismo territorio.

Una serie de cambios a nivel nacional y local en Angola ha conllevado a estimar de importancia estratégica de la seguridad en la tenencia de tierras entre todos los actores y niveles, entre dichos cambios se encuentran: la privatización, la suburbanización, la concientización de los campesinos, comunidades y empresarios sobre sus derechos, aumento de los conflictos entre comunidades y actores externos.

En la ecuación de las tierras se incluyeron nuevas variables dado el inminente fin de la guerra y el incremento de las necesidades de áreas de asentamiento para los desplazados internos quienes están regresando a sus lugares de origen. También, se necesitaba mediar en el conflicto entre los desplazados que regresaban a sus tierras y las personas que se quedaron y las estaban cultivando.

Las mejores tierras en áreas suburbanas se encontraban en manos de la elite política que deseaba el control sobre esos territorios dado su importancia económica para atraer capital extranjero y fondos internacionales que financien el desarrollo rural a través de una agricultura moderna y altamente productiva.

A finales de 1999, el gobierno se mostró interesado en reabrir la cuestión sobre las tierras, lo cual condujo a una serie de acciones a través de procesos participativos que involucraban a instituciones del gobierno, ONG's, agencias y donantes internacionales. Además de esta creciente masa crítica dispuesta a dialogar, nuevos actores e instituciones se mostraron dispuestos a entrar en la discusión, entre los cuales se debe señalar al grupo inter-ministerial del Ministerio de Obras Públicas quienes trabajan en la problemática de las tierras urbanas). La complejidad de los problemas de tierras no pudo enfocarse ni manejarse sólo des del gobierno y sin la participación de otros actores tales como las comunidades, empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, líderes religiosos, donantes y la comunidad financiera internacional.

El diálogo sobre las tierras en Angola debe facilitarse para incluir y armonizar los diversos intereses sectoriales del gobierno, precondition para cualquier diálogo con la sociedad civil. Solucionar la problemática de tierras no es simplemente una labor de gobierno, sino comprende el consenso entre todos los actores de la sociedad civil. Paralelamente a los esfuerzos de diálogo a todos los niveles, las organizaciones de la sociedad civil deberán coordinar su trabajo con las comunidades locales para estimular la discusión a nivel local.

El diálogo y la negociación a nivel del gobierno central, apoyarán la elaboración de un marco de políticas de tierras, revisando la ley de tierras, identificando las instituciones más adecuadas para la administración de a tierras y capacitando a los cuerpos judiciales para asumir sus funciones respecto a la resolución de conflictos.

El gobierno de Angola pidió apoyo a la comunidad internacional para iniciar una evaluación de la problemática de tierras en todas sus dimensiones y con los mecanismos apropiados para articular un diálogo efectivo y constructivo entre los diferentes actores, y referente a diversos temas

El proceso de diálogo acción Angoleño sobre las tierras debe garantizar su continuidad, adicionalmente a los esfuerzos del Gobierno y la Sociedad Civil para aumentar las capacidades de las personas a través de foros de discusión como los que ya están sucediendo. Para garantizar la continuidad del proceso de búsqueda soluciones a los problemas en la tenencia de las tierras se deben nutrir otros procesos vinculados a la democratización de las instituciones Angoleñas y permitir que actores marginados jueguen un papel importante en los mismos.

De manera similar al caso de Angola, en Mozambique una delimitación local y participativa de los derechos de tierras de las comunidades se produjo simultáneamente a las discusiones nacionales sobre la legislación en materia de seguridad en la tenencia de las tierras y los riesgos de una demarcación mandataria como requisito para el reconocimiento de los derechos de las comunidades (véase [Fase 2 Métodos y herramientas fuertes y débiles](#)).

Paralelamente a los procesos de diálogo, se necesitarán futuras negociaciones entre agencias internacionales para coordinar las intervenciones externas en el área y para garantizar que los proyectos den respuesta y sean consistentes con los procesos conducidos domésticamente.

El diálogo debe abrirse y articularse al nivel administrativo adecuado. Esto es necesario para asegurar que las instituciones territoriales (gubernamentales y no gubernamentales) tomen parte

activa en el proceso y para que los resultados respecto a la construcción de capacidades, empoderamiento y compromiso se capitalicen hacia una aplicación, apropiación e institucionalización del diálogo. En la mesa de negociación se debatirán problemáticas como la representatividad y legitimidad de los participantes, así como las escalas y los problemas a discutir. El hecho que todos los actores se sienten en esa mesa, o sólo los representantes, dependerá de la naturaleza de la discusión y de los actores involucrados (p.ej. privados, comunidad indígena, gobierno local o central).

Independientemente del nivel administrativo o la escala territorial, cada mesa de negociación deberá seguir las reglas acordadas entre los actores, asimismo deberá definir mecanismos, papeles y responsabilidades para cada uno de los participantes. Aún contando con lo anterior, el elemento clave del enfoque DTPN es un análisis ajustado del sistema territorial que estimule la discusión sobre las problemáticas del desarrollo territorial y lo alimente con información proveniente del diagnóstico territorial. Este análisis debe proveer de un flujo de información y propuestas desde abajo útil para la formulación de políticas.

Principios básicos de una negociación basada en intereses

En años recientes, los nuevos enfoques de negociación centrados en la resolución de problemas han recibido mucha atención desde los teóricos de la negociación colectiva, debido a que estos procesos abandonan la obsesión de las soluciones ganador-ganador y se centran más en el proceso que en el resultado.

En una negociación basada en intereses, el primer principio es el de tratar de manera separada las demandas de los individuos y las problemáticas debatidas por los partidos. El proceso requiere de respeto mutuo y confianza en la negociación entre los participantes, por ejemplo discusiones francas y abiertas y el reconocimiento de la legitimidad que tiene cada parte en defender sus intereses.

El segundo principio es la base del proceso de negociación basada en intereses y consiste en centrarse sobre los intereses en juego más que en las posiciones. Intereses múltiples se encuentran bajo cada posición de los diferentes actores. Son los intereses de los actores que definen el problema y abren espacios para sus soluciones.

Un tercer principio consiste en formular una amplia gama de opciones antes de tomar la decisión. Por ello, son necesarias sesiones de lluvias de ideas, que implican la expresión y discusión previa de sus puntos de vista sobre los problemas, y por lo tanto todos deben poseer la información necesaria para elaborar los diferentes escenarios de soluciones posibles tomando en cuenta los intereses de cada una de las partes involucradas.

Finalmente, el cuarto principio se relaciona con la viabilidad de las opciones basada en criterios definidos por las partes para evitar conflictos en la aplicación de las soluciones acordadas⁶⁹.

En resumen, el proceso de negociación basada en intereses para el manejo de conflictos presenta 3 etapas principales:

- Identificar y discutir las problemáticas en juego;
- Examinar las posibles soluciones identificadas;
- Elaborar un conjunto de decisiones que puedan materializarse en un Acuerdo Social Territorial.

⁶⁹ Fisher y Ury, en Bourque (1994)

Todo el proceso debe ir acompañado de un clima de respeto y confianza. La transparencia y la continuidad en el intercambio de información entre los participantes es fundamental para desarrollar las capacidades individuales y colectivas necesarias para diseñar las estrategias de desarrollo territorial y estimar de manera conjunta los requerimientos en recursos y la solución de problemas compartidos.

El proceso busca canalizar las actividades de la comunidad hacia la participación, el compromiso, la negociación y la apropiación para encontrar una solución efectiva al problema.

Enfocar los intereses en vez de las posiciones

Las intervenciones externas deben empezar por seleccionar una problemática u objeto que permita enfocar el trabajo del proyecto. El objeto seleccionado debe ser visto como la entrada para una intervención que va más allá de las implicaciones sectoriales, debe tomar una visión sistémica de las dimensionales sociales, económicas y políticas. Puede suceder que la solución a un problema se encuentre en el área de otra problemática⁷⁰.

Como fue señalado en la Fase 1 de este documento, esta visión sistémica del territorio se adquiere a través de un diagnóstico que apoye al equipo facilitador al obtener un entendimiento coherente del sistema territorial. Además, este análisis asistirá al equipo en la identificación de los múltiples intereses subyacentes a la posición de los actores. Aplicar una perspectiva histórica del análisis del sistema territorial ayudará al equipo a evaluar cuales son las acciones a desarrollar que respondan los intereses de los actores para producir resultados sostenibles.

Los intereses definen al problema. Por el contrario, enmarcar a las negociaciones como un duelo de deseos sobre posiciones puede agravar el proceso, es probable que la negociación se haga larga y arriesgue su efectividad en solucionar las necesidades, deseos, y preocupaciones de los actores. Además, las tácticas de coerción y manipulación de información que muchas veces acompañan la expresión de las posiciones de los actores pueden actuar en detrimento de un intercambio transparente de información y también contra un diálogo basado en intereses.

Los actores poseen múltiples intereses. Esta diversidad se haya en el interior de cada oportunidad para que el equipo facilitador encuentre intereses comunes sobre los cuales se puede iniciar el diálogo.

Como en el ejemplo de fuegos en el Amazonas (véase [Fase 2: Identificación de acuerdos](#)) donde el acuerdo pudo establecerse sobre problemáticas sensibles para los actores involucrados sólo después de haber cambiado la perspectiva de enfoque del problema. Es aún más probable que intereses muy críticos y básicos no puedan ser enfrentados durante la primera ronda de negociación (p.ej. acceso a tierras de los *sin-tierra*)

La coherencia en los intereses de los actores se evalúa respecto a los componentes económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos del sistema territorial así como se identifican las tendencias y dinámicas del territorio.

⁷⁰ Adaptado de Dohrn (2004)

Proceso de construcción del consenso

Como un resultado del diagnóstico y de los esfuerzos para reducir las asimetrías del poder de negociación entre los actores se habrá identificado el punto de partida para la negociación.

Es esencial en este punto asegurar que todos los actores tomen parte activamente del proceso de construcción del consenso. Esto significa que el proceso debe ser lo suficientemente abierto como para incluir a todos los actores, cuya participación es clave para alcanzar acuerdos sostenibles o simplemente algún acuerdo. Esto incluye a aquellos actores no organizados o sin poder, o aquellos que no residen en el área pero cuya contribución y consentimiento es un requisito para la validación de cualquier acuerdo de desarrollo territorial (véase [Fase 1: Los actores del territorio](#)). El empoderamiento es un proceso a largo plazo cuyo éxito reside en la oportunidad de aprender haciendo. De este modo, cuando empiezan las negociaciones los actores pueden estar jugando en un terreno poco balanceado, aún así reconocerán los intereses legítimos de otros actores y tolerarán las reglas básicas de la toma de decisión multi-partes acordadas de manera conjunta.

Los actores que hayan buscado de manera conjunta alcanzar decisiones eventualmente decidirán también en conjunto. Esto no significa que las partes más fuertes cederán poder, ni que los recursos se repartirán equitativamente. Sin embargo, esta colaboración es un acuerdo entre actores quienes deberán aprobar mutuamente su legitimidad y poder así definir problemas y proponer soluciones. En particular, es esencial que los actores sean conscientes que:

- La colaboración producirá resultados positivos,
- Otras opciones como la violencia no servirán para alcanzar las soluciones a sus intereses,
- Es posible alcanzar acuerdos justos entre múltiples actores,
- Los actores tienen la habilidad de participar,
- Otros actores clave han acordado colaborar⁷¹.

Identificación de beneficios inmediatos para todos los actores

Como se señaló en la Fase 2, es importante traducir el potencial positivo de los resultados de una solución negociada en beneficios inmediatos (beneficios, económicos, movilización de fondos para proyectos de desarrollo, fortalecimiento de la paz y otras situaciones que son requisito para un buen ambiente de negociación y bienestar general, seguridad en los derechos de tenencia, etc.) y costos incurridos para alcanzar la solución negociada. Las preguntas clave que se pueden hacer son: ¿cuál será el costo de alcanzar sus intereses de manera unilateral (financiero, confianza, reputación)? ¿Durante cuánto tiempo y a qué precio se alcanzarán sus intereses sin la cooperación de otros actores? ¿Cuáles son los riesgos de una solución unilateral (largo y corto plazo)?

Cuando un acuerdo satisface los intereses de todas las partes, su mantenimiento será responsabilidad directa de ellas. Por ejemplo en Argelia, la motivación de mantener el proceso se basó prácticamente en los beneficios económicos de los grupos involucrados en el proyecto.

Éste como muchos otros ejemplos y en países distintos muestra como la continuidad de los objetivos perseguidos, más allá de la duración y el alcance del proyecto, dependerá de su relación con los intereses y las motivaciones de los componentes de los grupos. Éstos deben ser de carácter voluntario lo cual atrae a sus miembros por que sus intereses son compatibles, por las sinergias potenciales o por que ayuda a los actores a posicionarse de mejor manera en el mercado. Entre las razones para unirse a grupos y a contribuir en sus labores están: mejores precios en el mercado (compra y venta), sustitución de instituciones del estado (inexistente o débil) para la provisión de

⁷¹ Adaptado de Gray (1989) citado en FAO (2002)

servicios o la agregación de demandas locales. De esta forma pueden generarse beneficios adicionales y el alcance original del grupo puede ampliarse a nuevas áreas de trabajo.

Negociar y aplicar proyectos de desarrollo territorial

Los actores involucrados con ayuda del facilitador, acordarán sobre el tipo de proceso de negociación a adoptar. Una serie de reglas apropiadas y acordadas por todas las partes definirán el proceso de diálogo y los procedimientos para alcanzar un acuerdo (asistido o no), así como el papel de las terceras partes y el formato de las reuniones

La creación de alternativas para todas las partes es esencial para mantener el diálogo. La mesa de negociación debe transformarse en una plataforma sostenible para el diálogo territorial, donde se promueva la replicación del proceso y la sostenibilidad del desarrollo territorial negociado. Los resultados del proceso de toma de decisión dependerán de las problemáticas en juego y de las bases compartidas entre los actores. El compromiso final no sólo contiene las actividades que se deben llevar a cabo sino deberá evaluar los recursos requeridos para la aplicación del acuerdo y puntualizar los papeles y las responsabilidades para su aplicación.

Surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se facilita la creación del consenso?
- ¿Cuáles son los papeles de los diferentes actores?
- ¿Cuáles son los posibles resultados del proceso de negociación?
- ¿Cuáles son los requisitos para aplicar el acuerdo?

Facilitar la construcción del consenso

El apoyo externo al proyecto es clave en la construcción de capacidades a todos los niveles de sistemas de gobierno para transformar los conflictos en fuerzas que promuevan cambios sociales positivos y busquen acuerdos legitimados socialmente. Esto implica activar un proceso continuo de comunicación e intercambio de información entre los actores sociales cuyo requisito reside en la construcción de confianza y credibilidad para la colaboración y la capacitación para que los actores débiles asuman un papel activo en los procesos de toma de decisión.

A continuación, se presentan los pasos principales para activar un proceso de diálogo constructivo planteado en las secciones anteriores:

- La deontología del “accionista honesto” que guía el proceso multi-actores hacia el diálogo entre los actores presentes en un territorio y entre la sociedad civil y las autoridades locales;
- La orientación de los diferentes intereses de los actores hacia un área común;
- La prevención de los vacíos al facilitar la formulación de propuestas par alas intervenciones estratégicas en un territorio y para analizar la viabilidad de las opciones (económicas, financieras, sociales, ambiental, culturales).

En la práctica, el proceso de toma de decisión puede tomar diferentes formas dependiendo de las problemáticas en juego y de los actores involucrados (mesa de negociación, foros de discusión, etc.). El papel y funciones que asuman las terceras partes variarán dependiendo de las condiciones anteriores.

En general, las terceras partes guiarán las reuniones y mantendrán a los participantes enfocados en los temas de la agenda. El papel de él o ella será apoyar a los participantes para que alcancen sus objetivos, ayudarlos a alcanzar decisiones relativas a los temas tratados, y moderar el intercambio

de información. El/ella propondrá actividades de colaboración para apoyar a los participantes en la definición de sus problemas en el desarrollo de las soluciones posibles⁷².

El facilitador debe identificar y trabajar mano a mano con un mediador durante la fase de negociación, en caso que sea necesario un arbitraje entre los actores.

El papel del mediador

En casos donde la neutralidad de la tercera parte involucrada es una condición para cualquier acuerdo, se deberá buscar un mediador legítimo creíble por todas las partes y conocedor de los aspectos sociales locales. Esto será el caso más común en los conflictos, donde las disputas se caracterizan por una intensidad sostenida, de larga duración durante la intervención, por intereses poderosos y necesidades humanas⁷³.

La mediación es un proceso de negociación asistida. El mediador se asegurará que los diferentes actores acuerden sobre el proceso, logística y apoyo a los participantes para establecer reglas básicas adecuadas.

Las reglas básicas clave son aquellas que neutralizan el efecto de poder de las asimetrías durante el transcurso del proceso de negociación para apoyar la participación activa de los actores en la búsqueda de un acuerdo que satisfaga los intereses de todas las partes involucradas. El mediador se asegurará que dichas reglas sean aceptadas por todos los participantes desde el inicio del proceso, además que sean aplicadas en cada etapa del mismo. El papel y la labor del mediador se determinarán en última instancia por las partes involucradas y podrá cambiar dependiendo del contexto, la situación local, los valores y normas, así como de las problemáticas en juego. En algunos casos, el mediador podrá tener una influencia considerable al atraer a los grupos en disputa a una negociación, y en plantear posibles soluciones.

El facilitador provee de apoyo técnico y logístico al mediador, quien entrará en el proceso en etapas iniciales de esta manera conocerá las dinámicas y problemas que puedan surgir en el proceso, antes que los actores se sienten en la mesa de negociación.

Algunos personajes clave (personas clave del gobierno, miembros respetados de la comunidad, líderes con relaciones familiares) pueden surgir como mediadores naturales en conflictos a varios niveles, manteniendo una posición perfecta y con las capacidades adecuadas para jugar dicho papel, además de estar legitimados por las partes.

En el caso de una mediación en conflictos locales, puede ser necesario un entrenamiento de los mediadores para establecer mesas de negociación (p. ej. El curso de paralegales en Ecuador [“Paralegales comunitarios en conflictos de Tenencia de Tierras en Ecuador” Proyecto CARE-SUBIR](#))⁷⁴. El mediador debe estar familiarizado con el contexto local, así como deberá tener amplios conocimientos de las condiciones locales y será neutral respecto a las necesidades individuales. En el recuadro siguiente se enfocará el papel del mediador en el proceso DTPN, tomando detalles de la experiencia SDAA en mediación de conflictos de tenencia de tierras.

⁷² Adaptado de Means K., et al. en FAO (2002)

⁷³ Ramírez, FAO 2002 http://www.fao.org/sd/2002/IN0301a3_en.htm

⁷⁴ “Paralegales Comunitarios y la Tenencia de la Tierra” by Manuel M. Feijóo, (Ecuador), 2001

Recuadro: El papel de la mediación en el DTPN

Si consideramos que la práctica del diálogo y la mediación debe existir a lo largo del proceso de desarrollo territorial participativo y negociado, entonces la función y el significado del proceso de mediación, así como el papel y las habilidades requeridas por el mediador resultan particularmente relevantes.

La disciplina de Resolución Alternativa de Disputas (RAD⁷⁵) ha trabajado durante las últimas décadas en liberar el concepto de mediación de uno de conflicto violento. Esta noción redefinida y dinámica de la mediación parece más apropiada al enfoque requerido en el DTPN. De hecho, ésta no excluye la posibilidad de una mesa de negociación, sino puede ser un canal para recoger y compartir información entre actores, para ayudarlos en expresar sus intereses y necesidades, y en caso de ser necesario, capacitarlos para el diálogo.

Adicionalmente, el proceso de mediación para el DTPN debe ser lo suficientemente flexible como para ajustarse a las múltiples dimensiones de las problemáticas en juego, debe ser útil a diferentes niveles institucionales, y apropiado para los diferentes actores. En este sentido, se tomarán diferentes tipos de acciones desde los niveles de base (comunidades) hasta los más altos (gobiernos e instituciones) para combinar exitosamente los intereses y las necesidades de los actores y así hacer posible un acuerdo.

Las herramientas y acciones requeridas cambiarán de un nivel a otro, además la intervención del mediador debe ser flexible. De este modo, para más realista pensar en un equipo de mediadores a cargo de trabajar coordinadamente en el seguimiento de un proyecto, en vez de imaginarse a un sólo mediador.

Experiencia SDAA en la mediación y su relevancia para los mediadores locales DTPN

El largo recorrido del trabajo de SDAA relativo a los conflictos en la tenencia de la tierra ha pasado por diferentes fases. Después de una primera investigación en el campo de la mediación formal e informal relativa a la tenencia de la tierra, se completó un Estudio de Evaluación de Necesidades⁷⁶ para evaluar las peticiones de los practicantes que operan en esta área. El Servicio produjo más tarde unos Artículos sobre esta temática⁷⁷ donde se discutieron conceptos importantes para la práctica en el Manejo de Conflictos en la Tenencia de Tierras. Después el Servicio financió la elaboración de algunos Casos de Estudio⁷⁸ basados en las experiencias de mediación llevadas a cabo por otras organizaciones en trece países diferentes alrededor del mundo, los cuales son útiles para analizar los usos y las aplicaciones de las técnicas de manejo de conflictos. Recientemente el Servicio ha progresado en crear su propio material de entrenamiento para mediadores en conflictos de Tenencia de Tierras en el ámbito local.

Entre las diferentes lecciones aprendidas y sistematizadas para ayudar en la preparación de material de entrenamiento, se puede mencionar el ejemplo de curso para paralegales en Ecuador ([“Paralegales comunitarios en conflictos de Tenencia de Tierras en Ecuador” Proyecto CARE-SUBIR](#)) como un caso donde las personas entrenadas en mediación y formadas en temas legales fueron capaces de componer la diversidad de intereses de los actores y ayudarlos a alcanzar un acuerdo, a través de capacitar e informar a los actores.

Entendimos que la principal fortaleza de un mediador que trabaje en el ámbito local es su capacidad para interactuar con redes de capital social y a través de esto capacitar a la comunidad su consolidación y empoderamiento institucional. Esta forma de mediación no sería posible sin un conocimiento y comprensión profundos del contexto.

⁷⁵ Los métodos de Resolución Alternativa de Disputas incluyen a todas las prácticas de toma de decisiones por consenso y conjuntas, las cuales permiten a los actores involucrados ponerse al frente del manejo de los conflictos.

⁷⁶ “Land and Natural Resources Conflict Management Survey”, FAO, Rome, November 2002

⁷⁷ Por ejemplo: “Un mapa conceptual de Manejo de Conflicto de Tierras: organizar las dos partes de un rompecabezas”, Ricardo Ramirez; “Artículo sobre el alcance de los Derechos de Tierras y Problemáticas del Marco Legal en la resolución de Disputas”, René Giovarelli; “Resolución Alternativa de Disputas en Conflictos de Tierra, una tentativa de evaluación”, Jean Daudelin.

⁷⁸ El SDAA delegó un número de Casos de Estudio entre los años 2001 y 2003, los cuales fueron presentados en el “2002 South Pacific Land Tenure Conflict Symposium” que acaeció entre el 10 y 12 de Abril del 2002 en Suva, Fiji, así como en el seminario “Resolución de Conflictos de Tierras en América Latina”, llevado a cabo en Quito, Ecuador desde el 24 hasta el 26 de Julio del 2003

Al centrarse en la relevancia de la mediación en el ámbito local en un proceso DTPN, se involucrarán algunos personajes clave en el programa de entrenamiento para mediadores así de este modo evaluar sus experiencias e integrar sus habilidades a algunas herramientas RAD.

La idea del DTPN es involucrar a mediadores locales/naturales para ayudar a los actores locales en el establecimiento de un proceso de toma de decisiones sostenible y asistirlos al integrar la cultura local y las tradiciones en un complejo proceso de desarrollo multi-nivel.

El programa de entrenamiento de mediadores de base para el DTPN debe incluir alguna instrucción sobre temas legales y otros. Para respetar un enfoque multidisciplinario holístico, el curso debe incluir aspectos sociales, económicos, políticos e institucionales analizados desde el punto de vista del RAD.

El programa de entrenamiento para mediadores locales sobre resolución de conflictos de Tenencia de Tierras que el Servicio produce y evalúa actualmente debe adaptarse fácilmente a las necesidades de los mediadores DTPN locales.

Fuente:

Adriana Herrera, Oficial de Análisis Agrario (SDAA).

Maria Guglielma da Passano, SDAA Voluntaria.

El papel de los líderes religiosos y otros personajes influyentes (notables locales)

Los líderes religiosos y otros personajes influyentes a nivel local son actores claves para vincular al proyecto y a la comunidad local, así como para abrir el diálogo entre los conocimientos externos y locales. Sin la guía y mediación de estas figuras clave, ningún apoyo externo será efectivo para llevar a cabo un análisis sistémico del contexto local (líderes locales como informantes clave) ni para ganar credibilidad frente a la comunidad local.

Los personajes influyentes juegan un rol importante en la toma de decisiones debido a su profundo entendimiento del contexto local y al papel que juegan como depositarios del conocimiento histórico. Ellos también pueden actuar como mediadores en conflictos locales, debido a su carisma o a su confianza en el manejo de conflictos.

Las comunidades por lo general requieren compartir visiones respecto a las problemáticas en juego y a sus soluciones, y es en este momento que es necesario involucrar tanto a actores de la comunidad como a actores externos. Las características locales claves pueden ser cruciales tanto para asegurar que los miembros de la comunidad se reúnan en un espacio común, como para hallar intereses comunes al enfrentarse con actores externos.

En Myanmar el papel de los maestros va más allá de educar a las generaciones más jóvenes y de transmitir los valores y las normas de la comunidad. Algunos grupos de campesinos de Myanmar recibieron insumos, semillas y herramientas, lo cual conllevó a un aumento de la productividad de sus fincas y negocios. Sin embargo, el manejo de los problemas y conflictos fue un desafío diario. Para resolver estos casos no era lógico buscar a las autoridades públicas ya que estaban corrompidas, sino resultaba ideal buscar la participación de maestros locales y de las ancianas, reconocidas por la comunidad como líderes. Se estableció una regla en concordancia con los sistemas tradicionales, donde los maestros locales tuvieran la última palabra en cuanto a los conflictos, la cual se seguiría por el resto del grupo.

Reglas básicas para garantizar un proceso de negociación justo.

Las reglas básicas definen los papeles, tareas, competencias y responsabilidades, así como los objetivos de la negociación, los mecanismos que aseguren la participación de todas las partes, y el acuerdo sobre las reglas de comunicación. En particular, las partes tendrán que acordar sobre el tipo de proceso que deseen establecer (persona a persona o a través de terceras partes), sobre las preferencias del estado de las terceras partes (parciales o imparciales, externas o internas), sobre el formato de las reuniones (negociaciones individuales o colectivas), sobre el proceso de diálogo

(quién podrá hablar, cómo lo hará, el estilo de las comunicaciones y la participación) y sobre el proceso para alcanzar un acuerdo, incluyendo el formato de decisión y aplicación.

Resulta esencial acordar las reglas básicas que aseguren un proceso justo de negociación para balancear las asimetrías persistentes en las capacidades y poderes de negociación entre los actores. Los grupos más débiles son quienes tienen más que perder en negociaciones donde haya diferencias de poder muy marcadas, situaciones donde grupos poderosos generalmente toman acciones unilaterales y niegan la negociación o colaboración.

Un riesgo de los procedimientos de manejo de conflictos es que permiten a actores poderosos capturar el proceso y utilizarlo para coaccionar a otros actores, quienes aceptan esta posición, manteniendo la fachada de un procedimiento democrático. Esto sólo se puede prevenir si se crean las condiciones que favorezcan una resolución justa, como requisito de un proceso de manejo de conflictos. En particular, en un proceso de resolución/consenso de conflictos los actores involucrados deben:

- acordar acerca del mandato del grupo,
- identificar las problemáticas que están en la mesa de discusión y no aquellas que no lo están,
- establecer claramente las reglas básicas y especialmente las relativas a las acciones unilaterales de comunicación e información que pueden llevar a cabo los actores fuera de la mesa de discusión y durante el proceso, y
- establecer claramente las reglas de decisión (qué sucede cuando el grupo no llega al consenso sobre un tema)⁷⁹.

En algunas situaciones, tradicionalmente no está permitido que personas desaventajadas puedan hablar o se representen, por lo que se deben encontrar vías para solucionarlo. En Pakistán, el Proyecto de Conservación y Desarrollo Participativo de las Tierras Altas (PUCD) utilizó fotografías y lenguaje de diapositivas para permitir que las mujeres participaran en la identificación de soluciones y en la negociación de soluciones comunes a los problemas relacionados con la conservación de los recursos naturales.

En algunos casos, las normas y valores que gobiernan los procesos de construcción de consenso se basan en procesos y mecanismos tradicionales. De hecho, escoger el método para alcanzar un acuerdo debe seguir los principios de “uso, familiaridad, adecuación cultural, y aceptación local”. Por ejemplo, las estructuras de autoridad en comunidades indígenas mexicanas están construidas sobre los ancianos y un sistema de cargas, donde el regidor cumple con el papel tradicional de manejo de conflictos⁸⁰.

Los sistemas tradicionales de manejo de conflictos y de toma de decisiones están contruidos histórica y socialmente. Los sistemas tradicionales de regulación del acceso a los recursos territoriales y manejo de conflictos reflejan desde una perspectiva histórica las múltiples relaciones dinámicas que existen entre los actores que viven en un área y los recursos territoriales.

Otro ejemplo es en los territorios Masai, donde otros actores (otros grupos étnicos, incluyendo agricultores y cazadores-recolectores) tienen el permiso de vivir y utilizar los recursos en el área “lo cual es beneficioso para el intercambio de bienes y servicios entre grupos sociales y sistemas de subsistencia, pero también puede ser una fuente de conflictos en tiempos de escasez.(...) Los múltiples y complejos intercambios de ganado proveen no solo de una rica diversidad genética para cada rebaño, sino también es una estrategia social para sobrellevar las adversidades”⁸¹. Estos arreglos en la tenencia son muy relevantes debido a su enfoque flexible para resolver problemas

⁷⁹ Adaptado de: Rijsberman, ND en FAO (2002)

⁸⁰ Para más detalles sobre el sistema de cargas Mexicano véase <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm>

⁸¹ Caso de estudio no. 12. Globally important ingenious agricultural heritage systems (AGLL), FAO Roma, 2002 <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4586E/y4586e13.htm>

complejos como los relacionados con el múltiple acceso a los recursos naturales. Ellos son parte de los sistemas de manejo que regulan las relaciones sociales y las estrategias ecológicas.

En consecuencia –en procesos configurados dependiendo de procedimientos tradicionales locales– los actores controlan de mejor manera las reuniones y pueden llegar a anticipar sus resultados, y de este modo afectar positivamente su disposición y habilidad para participar. Sin embargo, en reuniones tradicionales las desigualdades locales pueden entrar en juego y serán más difíciles de balancear.

Algunas veces, las reglas predefinidas no serán suficientes para guiar el proceso de toma de decisión. Durante este proceso, las terceras partes pueden encontrar algún apoyo en los simbolismos de carácter subjetivo, emocional y cultural que faciliten la identificación consensuada de soluciones y la formulación de acuerdos conjuntos.

Resultados del proceso: el Pacto Social Territorial

Como se señaló varias veces a lo largo de este documento, los resultados del proceso de toma de decisión pueden ser diversos. Cuando nos referimos a la idea de un Pacto Social Territorial, no buscamos recalcar el resultado contractual sino el hecho que la decisión tomada por los actores es socialmente legítima y por lo tanto abre caminos para otras problemáticas nuevas y más amplias. Por esto, cuando se apoya un proceso de diálogo, el centro de atención no se refiere tanto si la decisión tomada se enfoca en las fracturas sociales más afianzadas sino en encontrar una base común para el acuerdo entre los actores, así como la construcción de la confianza a lo largo del proceso. Esto puede conformar la base de un diálogo renovado y constructivo sobre las problemáticas territoriales. Un breve resumen de los diferentes resultados el proceso DTPN incluye lo siguiente:

- Primero, los actores deben acordar sobre las actividades conjuntas, sobre el plan o estrategia de desarrollo, o deben decidir sobre las nuevas reglas de manejo del territorio y sus componentes, por ejemplo sobre recursos hídricos.
- Segundo, el proceso debe aumentar la cohesión social. Se debe fortalecer el poder de negociación de los actores desaventajados y marginados, llevando a una reducción de su vulnerabilidad
- Tercero, el proceso genera resultados institucionales que clarifican el papel y las responsabilidades de los actores, además de establecer nuevas reglas del juego, y fortalecer las instituciones y organizaciones locales.

Por otro lado, el proceso DTPN puede no tener éxito al establecer un proceso de negociación debido a la falta de bases comunes para el diálogo entre los actores o porque los actores clave no forman parte del proceso, debido a sus pocas capacidades o falta de legitimidad.

La necesidad para coordinar varios componentes del proceso puede forzar al equipo facilitador a retrasar algunas actividades y concentrar esfuerzos en otras. Por ejemplo, en el caso de Angola lo anterior significó, por un lado una continua alimentación de las discusiones a nivel nacional para la aprobación de una ley de tierras y la ralentización del proceso legislativo, y por otro lado el aumento del trabajo a nivel comunitario y la información y capacitación en participación dirigida a OCS's. Una de las preguntas claves del enfoque DTPN es cómo asegurar que la concientización y las actividades de construcción de capacidades den los frutos deseados en el tiempo adecuado junto con el diálogo entre actores sobre las problemáticas clave del desarrollo.

Adicionalmente, puede ser el caso que aunque los actores hayan entrado en un diálogo, no se llegue a ningún acuerdo sobre temas específicos.

En todos los casos antes mencionados, la decadencia de un proceso dependerá de los problemas contingentes como estructurales. Sin embargo, si los actores son capaces de mantener el sentido del

proceso para alcanzar objetivos consensuados, los obstáculos podrán ralentizar el proceso pero serán superados eventualmente.

Recordando lo anterior, el Pacto Social Territorial puede resultar en la resolución de conflictos, en un plan de desarrollo territorial, en una nueva ley de tierras, y en la delimitación de fronteras territoriales tomando en cuenta los derechos tradicionales. Además, también puede proporcionar un fortalecimiento y la reforma de las instituciones rurales con la creación de organizaciones locales y fondos locales para actividades generadoras de ingresos.

El acuerdo alcanzado sobre las bases de un proceso de negociación puede definir todos los requisitos (recursos humanos, físicos, sociales y financieros), instrumentos, herramientas, papeles y responsabilidades necesarios para la aplicación de un Pacto Social Territorial.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados deben estar dispuestos para garantizar la propiedad de los actores sobre los proyectos y también para garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo territorial negociado.

El pacto debe establecer mecanismos que maximicen el uso de recursos locales (humanos, naturales, financieros, sociales y físicos) antes de movilizar recursos foráneos.

Estimación de las necesidades para aplicar el acuerdo (tiempo, financieras, humanas y sociales)

Las propuestas formuladas por los actores para la negociación describen las necesidades de recursos financieros y humanos así como las peticiones de asistencia externa. Una vez se llega a un acuerdo sobre el tipo de actividades o proyectos a desarrollar, las discusiones entre los actores deben moverse para llegar a cubrir todos los aspectos de la fase de la aplicación o puesta en práctica: verificación de los requerimientos, recursos y capacidades técnicas (manejo de fondos, bancos comunitarios). Esta estimación debe seguirse de la identificación de las fuentes de recursos necesarios, de asistencia técnica y de una definición clara del papel de cada actor (ganancias, responsabilidades, derechos y relaciones). Todos estos aspectos formarán parte del acuerdo final.

Cuando se conjugan diferentes formas de organización (nuevas formas de asociación introducidas y basadas en las instituciones locales), la conformidad del acuerdo según los liderazgos locales y los códigos sociales de referencia permitirán integrar mejor los diferentes sistemas.

En el Programa de Desarrollo Regional Basado en las Comunidades en Yemen, el proceso de cambio de un liderazgo individual a uno institucional fue tenue y no dañó ningún marco social previo. Sin embargo, la hipótesis de estimación donde se establece una relación de competencia negativa entre la Junta Ejecutiva de las Organizaciones Comunitarias de Desarrollo y los líderes locales, políticos y códigos sociales de referencia no presenta evidencia alguna y ha probado ser inválida. Lo anterior puede atribuirse a los siguientes factores:

Los líderes tribales y los códigos sociales de referencia fueron los puntos de entrada del programa en las comunidades locales. Esto mantuvo una posición socio-cultural honorable en aquellos líderes, probó las buenas intenciones del programa y ganó la confianza y apoyo de los líderes;

Los líderes tribales están representados en las Juntas Ejecutivas en el 45% de las Organizaciones Comunitarias de Desarrollo;

En relación a las fuertes relaciones de las familias extendidas, los líderes tribales consideraron a los miembros de EB's como sus hijos a quienes debían apoyar y transferir experiencias, así como garantes para créditos. Los líderes locales también proveyeron a los miembros de EB's de consejos sobre ciertas problemáticas.

Como se detalló en la [Fase 2](#), al aplicar el acuerdo los actores locales y las administraciones de gobierno necesitan desarrollar capacidades organizativas y habilidades técnicas y comerciales (manejo de la planificación financiera). La construcción o fortalecimiento de las capacidades técnicas de todos los actores en el desarrollo es un requisito necesario para asegurarse que la descentralización no conduzca a una disminución en el apoyo a los servicios, y que las funciones

descentralizadas se lleven a cabo bajo un aumento de las responsabilidades de las administraciones locales.

Al mismo tiempo, la descentralización y separación del estado determinan la redefinición de los papeles de los niveles más altos del gobierno. Por ejemplo, en Marruecos el papel de apoyo técnico de los oficiales del gobierno había sido sustituido previamente por uno de guía y liderazgo. Las actividades para acostumbrarlos a sus nuevas labores incluyeron actividades de concientización y sensibilidad a través de un enfoque de aprender mientras se hace. El objetivo era su sensibilización y la necesidad de adoptar enfoques más participativos y estratégicos en la toma de decisión.

Mobilización de recursos foráneos (recurso, proveedor)

En todas las etapas de formulación y ratificación del acuerdo los actores deben buscar y desarrollar instrumentos y mecanismos adecuados para maximizar el uso de los recursos locales. Esto significa que los recursos locales, las prácticas y las capacidades deben haber sido identificadas y valoradas antes de movilizar los recursos externos.

Cuando los recursos foráneos sean necesarios, debe realizarse la identificación de los recursos y los proveedores potenciales fomentando las formas de colaboración entre la comunidad internacional (donantes, agencias, ONG internacionales) además de promover sinergias.

La aplicación del acuerdo debe ser flexible y abierta para redirigir los programas y acciones y de este modo aprovechar las nuevas oportunidades que surjan y las lecciones aprendidas. Un requisito para esta habilidad de ajustar la dirección del proceso de aplicación es un sistema de seguimiento que se enfoque tanto en los resultados como en los indicadores del proceso.

En muchos proyectos el esquema de proyectos tradicional no permite el financiamiento de actividades adicionales no contempladas en el documento del proyecto. Esta limitación no aprueba proyectos tradicionales donde:

- aprender uno del otro,
- analizar los impactos indirectos e intangibles,
- establecer vínculos con los niveles altos del gobierno.

La forma en la que el trabajo fue conducido en proyectos tradicionales no permitió que el personal del proyecto buscara más allá de los resultados definidos por el proyecto, dado que casi siempre están sobredimensionados. Adicionalmente, el éxito de los proyectos de manejo generalmente se estima en sus resultados visibles más que en los resultados del proceso.

Además de maximizar el uso de los recursos locales y de movilizar otros, serán necesarios recursos suplementarios a través de la creación y manejo de créditos para actividades generadoras de ingresos.

Finalmente, se deben establecer acciones apropiadas tanto en construcción de capacidades como en la definición de reglas adecuadas, para así balancear las asimetrías en las capacidades organizativas de varios actores. De este modo, los grupos más organizados no podrán controlar las acciones acordadas entre todos los grupos.

El modelo RED-IFO⁸² hace hincapié en el riesgo que las elites locales se opongan al proceso. Este riesgo es más probable en situaciones donde las políticas centralizadas de distribución de los recursos nutren a clientes del estado que se encuentran en una situación ideal para controlar las actividades de desarrollo. Estas elites son las más capaces de comunicar claramente sus necesidades en términos de proyectos y programas, además de poseer un nivel de organización que les permite

⁸² Bonnal (1997)

presionar al estado para obtener *una buena tajada* de los gastos públicos sin tomar siquiera en cuenta el desarrollo rural. El clientelismo lleva a intentos de capturar el ingreso institucional y a una solidaridad *de facto* entre el gobierno central y los grandes productores, quienes son los únicos interlocutores con el estado y los únicos beneficiarios de sus intervenciones. Esta asimetría en los niveles de organización de las poblaciones rurales puede traducirse en la captura de funciones y recursos transferidos bajo la descentralización por las elites locales, municipalidades y las organizaciones más poderosas.

Los recuadros siguientes ilustran algunos casos donde la plataforma de negociación fue establecida y creó oportunidades de diálogo horizontal y vertical ([Recuadro: Brasil: Pacto Novo Cariri, Paraiba](#)) y para la formulación concertada y aplicación de acuerdos socialmente legitimados ([Recuadro: Mesas de negociación en el proyecto PROMACIZO: arenas para el diálogo, formulación de proyectos concertados y su aplicación](#)). También se provee de ejemplos sobre el acuerdo de manejo de recursos territoriales en la sub-cuenca de San Carlos (Bolivia). El [Recuadro Bolivia: Subcuenca de San Carlos, definición de planificación y propuestas de manejo en el corto y mediano plazo](#), ilustra un ejemplo de acuerdos para el manejo territorial de recursos. El marco temporal, los recursos y responsabilidades y el alcance de los pactos territoriales sociales en Italia se describen en el [Recuadro: Caso de Estudio: Ilustración del alcance de los pactos territoriales sociales en Italia](#).

[Recuadro: Brasil: Pacto Novo Cariri, Paraiba](#)

La región de Cariri se ubica en el estado Brasileiro de Paraíba en el Noreste del país. El Plan de Desarrollo en esta área es una iniciativa de MDA-INCRA y fue aprobado en el año 2001 por el Consejo de Desarrollo Rural y por 14 alcaldes de la región de Camiri. El trabajo fue llevado a cabo por el equipo técnico de especialistas regionales provenientes de diferentes instituciones locales: INCRA, IBAMA, SEPLAN, SICTCT, EMPASA, EMATER y FETAG, y también contó con la activa participación de actores locales (administraciones locales, representantes sindicales, asociaciones y productores rurales, entre otros).

Cariri es una de las áreas más deprimidas de la provincia de Paraíba y el objetivo principal del plan consistió en proveer de subsidios para la elaboración de políticas públicas. Se aplicó un enfoque territorial, y la estrategia seguida en la etapa de planificación consistió en identificar 4 municipalidades (Cabaceiras, Coxixola, Camalaú e São Sebastião do Umbuzeiro) donde llevar a cabo el diagnóstico participativo. A través de dicho diagnóstico se adquirió una visión preliminar de la región, se movilizaron a los actores y se construyeron las capacidades del equipo técnico. Después se llevó a cabo una evaluación rural participativa en otras municipalidades para mejorar la visión regional general. Simultáneamente, se establecieron grupos de planificación municipal quienes trabajaron sobre los resultados de los diferentes diagnósticos y para crear una base para la planificación regional.

Después de dicha intervención y con la supervisión del SEBRAE se elaboró el Nuevo Pacto Camiri con los siguientes objetivos:

- Fortalecer las actividades productivas locales que promuevan el ingreso y el empleo;
- Organizar diferentes segmentos de producción en estructuras asociativas;
- Capacitar a los comerciantes locales en aspectos técnicos y de manejo;
- Divulgar y aplicar técnicas de producción y organización del trabajo acorde con las condiciones climáticas (semi-árido) y la organización de los productores;
- Evaluar, fortalecer y apoyar la eficiencia de las cadenas tradicionales de producción, especialmente aquellas con potencialidades y que representen oportunidades;
- Modernizar el manejo de los servicios públicos municipales y reforzar su presencia como agentes de desarrollo local;
- Desarrollar acciones de evaluación y seguimiento orientadas a la preservación, la conservación y el manejo ambiental;
- Promover actividades culturales, de artesanía, turismo y educativas dentro de la región, en particular aquellas relacionadas con la educación y la cultural comercial

Paolo Groppo, Oficial de análisis de sistemas de tenencia de la tierra, SDAA..

Recuadro Bolivia: Sub-cuenca de San Carlos, definición de planificación y propuestas de manejo en el corto y mediano plazo

A través de la aplicación de un diagnóstico del territorio y los actores, el proyecto Searpi/FAO formuló una serie de hipótesis preliminares relativas al plan de desarrollo territorial de la sub-cuenca de San Carlos en el Departamento de Santa Cruz (Bolivia). Estas hipótesis fueron examinadas en una mesa de negociación, e incluyeron tres temas de planificación a mediano plazo:

- 1) Medidas de prevención y manejo de riesgos hidro-geológicos, a través de mapas de conflictos donde el territorio se divida en cuatro áreas de acuerdo con el nivel de riesgo: (i) *áreas forestadas a conservar bajo régimen de servicios ecológicos*; (ii) *áreas afectadas por usos insostenibles que requieren intervenciones de conservación (especialmente aquellas relacionadas con la producción agrícola y pecuaria)*; (iii) *áreas utilizadas de manera sostenible*; (iv) *reservas*.
- 2) Apoyo a las actividades agrícolas y pecuarias conservativas en áreas con usos de tierras inadecuados, principalmente intervenciones agroforestales como: transformación de tierras deforestadas trabajadas con cultivos anuales en tierras para árboles frutales mejorados (a través del cultivo de variedades adecuadas y del uso de técnicas mejoradas de cultivo y manejo de la tierra), y siembra de árboles maderables y forrajes en tierras de pastoreo para obtener una mejor producción a través de la agroforestería. Por lo tanto, la introducción en el área de *sistemas conservativos de producción agrícola y pecuario*, siguió las recomendaciones técnicas y en función de las inversiones necesarias: *infraestructuras básicas* (por ejemplo, la instalación de sistemas de transmisión trifásicos para sistemas de refrigeración); *servicios de extensión y asistencia técnica* (para ayudar que los productores adquieran el conocimiento técnico y organizativo para adoptar nuevas técnicas de producción y mercadeo); y la creación de sistemas de microcrédito para la provisión de pequeños créditos (esenciales para las familias con ingresos promedio o bajos que deseen invertir en los procesos de cambio).
- 3) Diversificación de estrategias de vida o de fuentes de ingresos a través del fortalecimiento de actividades existentes en el área (producción avícola de mediana escala, producción de gusanos de seda), o abrir nuevas oportunidades (p. ej. Apicultura, viveros de plántulas forestales, entrenamiento en mecánica o carpintería). Adicionalmente, este proceso de diversificación debe estimular el mercado local de trabajo, creando nuevas oportunidades en aquellos sectores que no se benefician de los recursos necesarios para comenzar sus actividades propias (el “humilde”). Finalmente, se asumió que el incremento en la disponibilidad de infraestructuras, asistencia técnica y créditos podía contribuir a limitar la emigración de la población joven a la periferia de Santa Cruz.

Para garantizar la continuidad de las actividades y la movilización social, se identificaron una serie de actividades a corto plazo, cuya aplicación podía ser inmediata, y los recursos podían mobilizarse a través de la municipalidad, el Proyecto Searpi/FAO, las organizaciones de campesinos y los campesinos interesados.

Recuadro: Mesas de negociación en el proyecto PROMACIZO: arenas para el diálogo, formulación de proyectos concertados y su aplicación

A través de reuniones y talleres se organizó el proyecto PROMACIZO con los diferentes actores territoriales, se reconstruyó de manera conjunta la historia de las organizaciones de actores, de la transformación del ambiente, de los cambios ocurridos en los sistemas territoriales y de los conflictos. Con los actores involucrados se evaluaron los recursos, las fortalezas y las debilidades. Durante las 6 reuniones donde los actores trabajaron conjuntamente y las ONG's, OG's y representantes de las organizaciones indígenas y campesinas se abrió el diálogo sobre los escenarios de desarrollo territorial deseados y posibles para cada uno de los actores. Las estrategias se diseñaron para la prevención, mitigación y compensación de los efectos sociales y ambientales adversos de los sistemas de producción insostenibles en la región (p.ej. cultivos ilícitos, pastizales extensivos en barbechos) y por último se llegaron a acuerdos sobre las estrategias a aplicar.

Durante estas reuniones, se estableció un ejercicio de diálogo continuo, consulta e intercambio de información. El equipo técnico de PROMACIZO apoyó el trabajo a través de la provisión de material cartográfico y fotográfico, además de apoyar en los resultados de los diagnósticos de la situación en el área de Macizo y en la articulación del diálogo entre las organizaciones comunitarias y las instituciones.

De la misma manera, en las siguientes áreas se alcanzó un acuerdo para la articulación del diálogo en Acciones y Proceso:

- Áreas estratégicas como foco para la inversión y el apoyo;
- Articulación del diálogo a nivel regional asociado al manejo del territorio, de la tierra, y la vegetación para garantizar la provisión de agua y la regulación de la demanda (geográfica-biofísica-temática-operacional y coordinación Inter-institucional);
- Articulación del diálogo territorial sobre cadenas productivas y mercadeo local de productos provenientes de sistemas de producción sostenibles (articulación temática y programática);
- Articulación del diálogo territorial asociado a la zonificación ambiental concertada (articulación ecológica-conectividad y continuidad ecosistémica);
- Unidades integradas de manejo del ambiente a través de procesos socio-ambientales (articulación operativa);
- Auto-desarrollo como un punto de vista de participación comunitaria y objetivo del programa.

Fuente:

Documentos del programa de preservación y rehabilitación ambiental en el Macizo colombiano dentro del marco de Desarrollo Alternativo "Promacizo".

Recuadro: Caso de Estudio: Ilustración del alcance de los pactos territoriales sociales en Italia

Siguiendo el principio de subsidiaridad del Pacto Europeo de Autonomía Local, Europa vio el surgimiento de diferentes ejemplos de planificación y manejo de recursos humanos, naturales y financieros llevados a cabo desde las bases y acordado entre diferentes actores tanto públicos como privados y más o menos interesados en los problemas dentro de un territorio. A este respecto, los pactos territoriales en Francia y los pactos territoriales sociales en Italia son ejemplos de alianzas sociales para el desarrollo local sostenible tomando en cuenta la diversidad territorial, así como las expectativas y miradas de los diferentes actores. Los pactos promovidos por los cuerpos y comunidades locales, así como los actores, y representantes de contratantes, trabajadores, privados y otros llevaron a un acuerdo final conjunto para la formulación y adopción de alternativas de desarrollo dentro de un marco comprensible y coherente incluyendo la programación a niveles administrativos altos.

A continuación se presenta el alcance de los pactos territoriales sociales, concebidos en Italia con el propósito de entender sus objetivos, potencialidades y límites. (Las consideraciones que se hacen se refieren a los pactos en la región autónoma de Trento en el Noroeste de Italia).

¿Cuáles son los objetivos de los pactos territoriales sociales? Ellos son la forma ideal de alcanzar:

1. La Programación descentralizada

Estos pactos muestran que un enfoque desde arriba resulta inadecuado para alcanzar la sostenibilidad de la planificación/manejo del territorio. Ellos permiten iniciar una campaña para sensibilizar e incrementar el sentido de responsabilidad y la autoestima de las comunidades locales, quienes están acostumbradas a una cultura de pedir más que de proponer. En este sentido, se promovió la cohesión de la comunidad y la selección conjunta de las intervenciones en el territorio, permitiendo que surgieran nuevos líderes locales. Estos son los más sensibles a las necesidades de desarrollo local y los que formulan las demandas.

2. La Programación negociada

Los pactos como expresión de las alianzas locales se consiguen inicialmente a través de un proceso de resolución de conflictos, confrontación y negociación y se genera la oportunidad de fortalecer o crear buenas relaciones basadas en la confianza. La cohesión social debe ser el resultado final de la creación de alianzas entre grupos de actores y el proceso de diálogo.

3. Programación integrada de las intervenciones (distribución de bienes y servicios socio-económicos y ambientales):

Los pactos territoriales necesitan junto con nuevos instrumentos normativos (p.ej. las normas provinciales se han transformado de leyes sectoriales a instrumentos Inter-sectoriales) de una nueva lógica de programación y un enfoque sistémico.

¿Cuáles son las características de los pactos territoriales sociales?

Los pactos territoriales sociales son herramientas de programación proveídas a las instancias económico-financieras y a la planificación urbano-ambiental tanto regional como nacional. Por lo tanto, no son herramientas de planificación adicionales, sino una forma de mejorar y coordinar el funcionamiento de las normas existentes. En este sentido, no son procedimientos *ad hoc* ni nuevas intervenciones financieras, sino una revitalización y mejoramiento de las herramientas de programación de los sectores provinciales. Se espera que los pactos ahorren tiempo y costos al evitar los largos procedimientos burocráticos administrativos. Esta herramienta de negociación local permite definir políticas de desarrollo provincial que sean más sensibles al territorio y a su diversidad, capaces de atraer y apoyar proyectos en pequeñas comunidades y en empresas pequeñas, además de medir el potencial del territorio. Esto busca promover proyectos y proveer de apoyo a empresas que se enfrenten a los mercados globalizados, mientras se buscan alianzas y acuerdos económicos en otras regiones.

La pluralidad de las entidades públicas y privadas que colaboran en la resolución de problemas locales;

El territorio se ve como un sistema integrado social, ambiental y económicamente;

Los estudios de factibilidad se realizan dentro del territorio;

No puede haber pactos si todas las partes no están involucradas, al menos en una declaración de intención relativa a futuras intervenciones. Por lo tanto, el pacto significa el “compromiso recíproco” sancionado por un contrato. La participación de todas las partes involucradas e interesadas en alternativas de desarrollo del territorio y en mesas de negociación.

Fuente: Entrevista con el Arquitecto Letizia Palagonia, especialista en Planificación de Desarrollo Local, Provincia de Trento, Italia, 2002.

IV. Conclusión

El objetivo de este documento no es proporcionar otra respuesta a los problemas preconcebidos, si no más bien ayudar a insertar a la asistencia técnica relativa a la agricultura, a actividades generadoras de ingresos locales o al manejo y acceso de recursos naturales en un marco de desarrollo más amplio. En este sentido, se propone una metodología inclusiva que combina intervenciones técnicas con una visión sistémica del desarrollo territorial. Además apoya los procesos de toma de decisión desde abajo y participativos y promueve el diálogo social y las alianzas entre actores dentro de un territorio.

El desarrollo rural es sostenible cuando, además de humano, está acorde con la ecología, es viable económicamente, es socialmente justo y culturalmente apropiado y se basa en el entendimiento real del sistema territorial⁸³.

Estas dimensiones de la sostenibilidad establecen el marco para cualquier actividad de desarrollo. Para ser sostenibles, las intervenciones de desarrollo necesitan solucionar problemáticas de asimetrías de poder, condicionadas por un acceso desigual y por el control sobre los recursos y la información, así como la desigualdad de capacidades.

El objetivo del enfoque DTPN es reducir estas asimetrías al apoyar un proceso que busca la creación de acuerdos socialmente legítimos al involucrar a todos los actores, y con lo cual se llega al compromiso y apropiación del proceso de desarrollo.

Reconstruir la confianza entre los actores es un medio y un fin para el proceso DTPN, y se alcanza al reducir las asimetrías entre los actores, mientras se los guía a actividades de desarrollo territorial negociado.

El enfoque DTPN es el resultado del diálogo que inició en el Servicio de Tenencia de la Tierra de la FAO, y rápidamente involucró al Servicio de Instituciones Rurales y Participación y actualmente está incluyendo a más aliados dentro y fuera de la FAO. Aunque en el documento se han incluido muchos comentarios y sugerencias, existen muchas áreas relevantes para el enfoque que prácticamente no han sido consideradas. Entre otras, podemos mencionar las áreas de la comunicación para el desarrollo, los sistemas de información, la dimensión de género en el desarrollo, manejo de conflictos, manejo de aguas y tierras. En todas ellas, la FAO tiene experiencia y conocimientos, y creemos que pueden complementar las ideas planteadas en este documento.

Queremos destacar que el presente documento tiene por objetivo permitir a los profesionales del desarrollo u otros interesados utilizar estas ideas, y adaptarlas según sus necesidades (p.ej. a problemáticas o aspectos específicos en contextos regionales o locales). También esperamos a cambio que compartan sus experiencias, lecciones y conclusiones, para así iniciar o continuar una discusión que permita adaptar y complementar el enfoque DTPN.

Como conclusión de este documento, las siguientes páginas revisarán los elementos más importantes desarrollados en detalle en los capítulos anteriores. Segundo, proporcionaremos una vista a los requerimientos y desafíos que se deben tomar en cuenta cuando se desea aplicar el enfoque, y para finalizar plantearemos una serie de preguntas a resolver en el futuro.

⁸³ Adaptado de: <http://www.fao.org/wssd/sard>

Revisar los puntos principales

Desarrollo socialmente legitimado: el Puerdo Social Territorial

El Pacto Social Territorial (PST) formulado conjuntamente por varias comunidades y actores privados, puede comprender: actividades generadoras de ingresos, un esquema para la resolución de conflictos, un plan de desarrollo territorial o un plan para el uso y manejo de recursos naturales. Dependiendo de la escala y nivel de negociación, también puede llevar a la formulación de una nueva ley o anexo a la legislación sobre los derechos indígenas vigente, sobre el reconocimiento de tenencias tradicionales, sobre la protección ambiental, sobre el acceso a la tierra, o también puede fortalecer y reformar las instituciones rurales (p.ej. organizaciones locales, fondos locales para actividades generadoras de ingresos).

Los problemas en juego se manejan a través de la toma de decisión conjunta y el resultado de este proceso está legitimado por los actores involucrados. Sin embargo, se debe clarificar que el proceso no lleva necesariamente a un acuerdo formal, y que el consenso puede alcanzarse algunas veces sólo entre pocos actores. Para ser más precisos, el proceso de negociación busca apoyar a los actores para que adquieran conocimientos y construyan mecanismos para la toma de decisión conjunta. Sin embargo, determinadas actividades que creen diferencias económicas y financieras en los medios de subsistencia de las personas son fundamentales para crear el compromiso sobre el proceso y asegurar la sostenibilidad del pacto y el proceso de toma de decisión.

Renovar los vínculos sociales y crear confianza entre los actores

El proceso busca renovar los vínculos sociales y reconstruir la confianza entre los actores que interactúan en un territorio tal como las relaciones entre el gobierno y la población. Las diferentes actividades relativas a la construcción de capacidades descritas en la Fase 2 del proceso son esenciales para que los actores fortalezcan su poder de negociación y así reducir las asimetrías de poder entre ellos.

Se ha mostrado como estos esfuerzos, como componentes de un proceso transparente, pueden incrementar la cohesión social entre todos los actores y reducir las vulnerabilidades de los actores desaventajados y marginados.

La confianza entre adversarios es necesaria para abrir un proceso de negociación y resulta fundamental ya que el proceso DTPN pretende estimular el desarrollo sostenible en el territorio. La confianza reduce el riesgo de invertir y los costos de aplicación, ya que los actores están más propensos a cumplir cuando existe un acuerdo consensuado⁸⁴.

Adicionalmente al fortalecimiento del poder de negociación, los actores deben ser conscientes de sus derechos y capacidades y así poder expresar sus necesidades e intereses. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el nivel de influencia que la voz de los actores puede tener sobre los procesos de toma de decisión también depende del ambiente institucional, que puede o no regularlas.

Ambiente institucional que conduzca a iniciativas desde abajo

Aún en ausencia de un Pacto Social territorial final que involucre a todos los actores, el proceso puede clarificar los papeles y responsabilidades de algunos actores y pueden surgir nuevas reglas de juego. También, las actividades de construcción de capacidades pueden mejorar el funcionamiento de las organizaciones locales y fortalecer *vis-à-vis* instituciones locales a niveles más altos.

Asimismo, el proceso debe mejorar las capacidades de los sistemas de gobierno, y estimular el diálogo horizontal y vertical, así como desarrollar o fortalecer mecanismos institucionales necesarios. Tales procesos y mecanismos permiten al gobierno, sector privado y a actores de la sociedad civil a trabajar conjuntamente para ejercer cambios sobre las políticas y tomar acciones para promover los procesos de toma de decisión desde abajo.

⁸⁴ Esta discusión ha sido resumida en Deininger, Feder, Gordillo de Anda, Munro-Faure (2003) sobre temas de tenencias de tierras.

Las instituciones pueden formalizar la expectativa mutua por comportamientos cooperativos, y permitir que se ejerzan sanciones contra la no-cooperación, y de este modo reducir los costos de transacción individuales. Las instituciones sociales pueden verse como soluciones inteligentes a problemas de confianza y mala disposición en la vida económica dado que pueden hacer que la trampa y el efecto del garrón sean muy costosos.

Teoría de sistemas

Es importante resaltar la contribución de la teoría de sistemas a este enfoque. Analizar un sistema territorial significa buscar las coherencias en los arreglos y las relaciones entre sus elementos. Aplicar una perspectiva histórica para analizar el territorio, permite descubrir acciones, estrategias y tendencias incoherentes con la evolución del sistema territorial y ello nos ayuda a entender si las acciones tomadas para solucionar los intereses de los actores tendrán resultados sostenibles.

Trabajar en los desafíos del desarrollo rural en una forma sistémica e integrada significa superar la meta orientada al enfoque de las intervenciones clásicas, También involucra vincular los procesos de análisis local con los cuerpos de toma de decisión a nivel alto para asegurar la participación de todos los actores en el proceso, la efectividad y la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo regional y fortalecer el diálogo social.

El facilitador DTPN

Un elemento clave del enfoque DTPN es el papel que juega el “facilitador” que puede ser cualquier apoyo externo con un papel técnico y de facilitación. El/la debe desarrollar las capacidades analíticas y adoptar una actitud adecuada de acción-investigación para poder llevar a cabo un análisis local de las problemáticas críticas para poder elaborar un entendimiento comprensivo del problema, su relevancia, su impacto, y identificar riesgos futuros. Su labor es abrir la discusión, apoyar la organización de la participación de los actores dentro y fuera del territorio, así como crear vínculos entre la comunidad local y otros personajes relevantes en el área. Finalmente, los facilitadores promoverán el diálogo, las alianzas, la acción concertada y apoyarán a los diferentes niveles institucionales en la aplicación de los acuerdos negociados.

Requerimientos para su aplicación

La mayor innovación de este enfoque de desarrollo rural es el énfasis sobre la estimulación y el apoyo al diálogo dentro del territorio. El diálogo social tanto como forma de resolver conflictos como en acuerdos sobre proyectos de desarrollo territorial, es esencial para reconstruir el tejido social de un territorio, para establecer sinergias dentro del sistema territorial y para reconocer a todos los actores como promotores del desarrollo territorial, integrando su diversidad de estrategias. El mayor desafío es estimular el proceso de aprendizaje apoyando a que los actores rurales encuentren soluciones sostenibles a las problemáticas de desarrollo territorial. No será una labor sencilla asegurarse que los actores alcancen las capacidades y los medios para influir sobre los marcos de regulación políticos e institucionales y así llegar a una mejor gobernabilidad local.

Tiempo y recursos

Un enfoque que desee trabajar a múltiples sectores y de manera sistémica tiene claras limitaciones al definir los resultados tangibles. Considerar la complejidad inherente de los procesos de desarrollo significa buscar y estimular los resultados del diálogo y del cambio social. El desafío resultante de aplicar este enfoque en un proyecto, determinando un marco temporal adecuado y los recursos humanos y financieros necesarios, requiere la definición de indicadores cualitativos, para la evaluación de las intervenciones, que muestren claramente los progresos atribuibles al proceso DTPN.

Capacitar a los actores en el arte de negociar

Facilitar un proceso que permita que los actores negocien no sólo requiere una transferencia de habilidades y conocimiento sino también la creación de un ambiente conducente. Así mismo, se tiene que establecer un espacio de juego balanceado y por lo tanto considerar las relaciones de poder. El enfoque DTPN puede cambiar el balance de poder otorgando a los actores más débiles mayores posibilidades para expresar sus necesidades.

Encontrar bases comunes

Como resultado del diagnóstico y de los esfuerzos paralelos para reducir las asimetrías en las capacidades de negociación de los actores se puede identificar una base común para que la negociación de comienzo. La multiplicidad y diversidad de intereses de los actores son la base de cualquier posibilidad para llegar a un acuerdo para el diálogo entre los actores. Esta base común puede encontrarse en áreas donde los actores mantengan sus intereses básicos y observen los problemas desde diferentes ángulos.

Requerimientos Institucionales

Para garantizar la integración de los procesos territoriales en un contexto de gobernabilidad más amplio y como condición para la planificación conjunta, toma de decisión y manejo a nivel local es necesario construir un ambiente favorable para iniciativas de desarrollo de abajo hacia arriba. El cambio social y el cambio en las relaciones de poder no se alcanzan rápidamente y son procesos dinámicos que sólo pueden ser influidos y guiados parcialmente. Sin embargo, el proceso DTPN busca jugar un papel catalítico al influir sobre el ambiente conducente, integrando los siguientes elementos:

- Un sistema político donde los derechos políticos, sociales, económicos y culturales sean respetados y las elecciones son competitivas,
- Una estructura de gobierno descentralizada donde los recursos y las competencias estén distribuidas de acuerdo con el principio de subsidiaridad y los tomadores de decisión locales posean poder sobre los recursos, y aún así estén garantizados la contabilidad financiera y los plazos políticos;
- La definición de reglas legítimas que reconozcan los derechos humanos y los medios para defenderlos;
- Reglas formales e informales que garanticen el acceso transparente a la información y al conocimiento necesario para manejar los procesos de desarrollo;
- Reconocer a las organizaciones de la sociedad civil y/o a los movimientos sociales que representan los intereses de los actores como aliados en la teoría y en los esfuerzos para el desarrollo;
- La existencia de *derechos de conciencia* y niveles mínimos de formación legal;
- Las normas culturales y tradicionales estén abiertas a incluir a los actores desaventajados y marginados.

Institucionalizar el diálogo

La institucionalización es el proceso mediante el cual las instituciones y los procedimientos “adquieren valor y estabilidad”. Los análisis teóricos y empíricos demuestran que el diseño institucional y la transferencia de valores y normas mejoran la transformación de los conflictos dependiendo no tanto del establecimiento de mecanismos efectivos de solución de problemas y arenas de negociación sino más bien del establecimiento de procesos abiertos y flexibles.

Formalizar mecanismos para el diálogo y la negociación puede tener desventajas. Como se mencionó anteriormente, un proceso reiterativo puede ser costoso, Las reglas establecidas pueden

ser lo suficientemente flexibles como para amoldarse a otras problemáticas, y de esta forma poder dominar eventualmente los principios democráticos de la toma de decisiones locales territoriales. También, en algunos casos un reconocimiento formal puede proveer el poder para atribuir derechos a las personas locales, y también clarificar sus papeles y responsabilidades respecto al uso y manejo de recursos locales.

La formalización de acciones colectivas, sugerida en muchos modelos participativos, clarificará y hará transparente los arreglos locales. Sin embargo, al reconocer el carácter evolutivo de las instituciones, estos modelos tienden a mezclar el contexto histórico y el social e ignorar las circunstancias y usos *ad hoc* apropiados o no de los diferentes arreglos de acuerdo con las reglas formales. Un modelo de participación organizativa (p.ej. basado en las instituciones formales) ignora el hecho que muchas interacciones entre las personas suceden fuera de las organizaciones formales y que las interacciones cotidianas pueden ser más importantes en moldear la cooperación que las negociaciones públicas. Por el contrario, formalizar contiene el riesgo de la homogenización de los procedimientos de toma de decisión con la correspondiente pérdida de flexibilidad. El marco legal formal puede no ser lo suficientemente flexible como para permitir que otras reglas e instituciones no estén de acuerdo con él.

Las instituciones imbricadas socialmente no son mejores que las formales dado que mantienen y reproducen configuraciones locales específicas de inequidad y exclusión. Sin embargo, tan sólo establecer instituciones formales y especificar su membresía no las condiciona a superar la exclusión, subordinación o la vulnerabilidad⁸⁵.

Apropiación del conocimiento y habilidades transferidas

La apropiación de la plataforma para el diálogo y la negociación ocurre cuando los actores pueden replicar el proceso, adaptarlo a un ambiente cambiante, aplicarlo a diferentes problemas y encontrar soluciones creativas a los problemas hallados en el camino.

Organizar, ser innovador y crear espacios descentralizados autónomos no es suficiente para que los actores se apropien del proceso -se debe realizar un cambio material en sus vidas-⁸⁶.

Entre los incentivos para estimular la participación de los actores encontramos sin duda la capacidad del apoyo externo para proveer a los actores con capacidades o conocimiento que puedan hacer falta para su fortalecimiento y puedan ayudar en un cambio en sus condiciones de vida (p.ej. tema de generación de ingresos). Estimular y obtener el compromiso de los actores para negociar e implementar el consenso es tan sólo una parte del proceso. Participar es muy costoso, por lo tanto las personas requieren de una motivación, un “problema” que para ellos resulte suficientemente como para involucrarse y participar y finalmente apropiarse del proceso.

Algunas preguntas que ayudarán a determinar si el proyecto o programa es exitoso al cambiar la forma en que se hacen las cosas:

- ¿Ha surgido una mirada compartida y coherente entre los actores?
- ¿Cuan seguros y comprometidos se encuentran los actores al superar los obstáculos, y hasta que punto buscan solucionarlos?
- ¿Toman parte activa del proceso los líderes y representantes reconocidos?
- ¿Cuál es la mejor relación entre tamaño, alcance, y estructura de la plataforma para el diálogo que permita a los actores manejar sus actividades a diferentes escalas y niveles y entender el impacto de los procesos macro en su toma de decisión?
- ¿Crea dependencias el apoyo externo en términos de capacidades, liderazgo y recursos financieros?
- ¿El proceso debilita al estado u otras instituciones funcionales, o a los mecanismos de toma de decisión, o ciertamente los construye?

⁸⁵ Adaptado de Cleaver (2001)

⁸⁶ Adaptado de Peets, Watts, eds. (2004)

Preguntas abiertas

Este documento buscó abarcar un amplio rango de problemáticas fundamentales para influir el cambio social en un territorial sin querer imponer agendas ni ideas externas.

Se ha puntualizado que el enfoque no se limita a un proyecto, es necesario utilizar proyectos y programas para llegar al desarrollo territorial participativo negociado.

Al traducirlo en un contexto de proyecto, es necesario encontrar indicadores de seguimiento y evaluación. El equipo no tuvo el tiempo para inspeccionar esta pregunta con detenimiento, pero se presenta un breve resumen del porqué de estos indicadores:

- Para mejorar la planificación y el manejo del proyecto;
- Para adaptar el proceso hacia los objetivos específicos del proyecto o programa.;
- Para fortalecer las organizaciones y promover el aprendizaje institucional;
- Para retroalimentar a los actores involucrados;
- Como una dimensión de contabilidad para cualquier agencia donante;
- Para informar de políticas, p.ej. los impactos de los proyectos y programas sobre las políticas y el contexto⁸⁷.

Entre los indicadores que pueden utilizarse para medir el progreso y el éxito:

- Cambio de actitudes, comunicación y relaciones;
- Cambios en el comportamiento de las personas;
- Satisfacción del participante y demanda de más actividades;
- Nuevos o cambios en los acuerdos formales o informales;
- Institucionalización, p.ej. creación de nuevas instituciones, o un indicador mejor sería la creación de instituciones efectivas;
- Aumento de las capacidades locales para la planificación, el liderazgo y la toma de decisión (inclusive cuando estas capacidades locales son utilizadas, ¿qué contribución se hace al contexto político general?

⁸⁷ Adaptado de Estrella, M. (2000)

Bibliografía

- ANAYA and MACDONALD (1995): *Demarcating Indigenous Territories in Nicaragua: The Case of Awas Tingni*, Issue 19.3 Cultural survival
(<http://www.culturalsurvival.org/newpage/index.cfm>)
- BASILE E., CECCHI C. (2001), *La trasformazione post-industriale delle campagne*, Rosenber & Sellier, Turin.
- BONNAL, J. (1997): RED-IFO: an Analytical Model. Rural Development Division, FAO, Rome.
(<http://www.ciesin.org/decentralization/French/Tools/REDIFO.html>)
- BONNAL, J., DOHRN, S. (2003): *Comprendre les processus de décentralisation*. FAO/ SDAR, Rome. Préparé pour le séminaire *Etendre les réseaux de coopération LEADER* à Sesimbra, Portugal, 22-23 May
- BORRINI-FEYERBAND, G. (1997): *Beyond Fences Seeking Social Sustainability in Conservation* IUCN Switzerland
(http://www.iucn.org/themes/spg/beyond_fences/beyond_fences.html)
- BOURQUE, R (1994): *Pour un approche réaliste de la négociation raisonnée dans le relations patronales - syndicales*, Supplément ECRITEAU VOL. 3, No 2, Special cahier.
(<http://www.tact.fse.ulaval.ca/ang/html/cp/strategies.htm>)
- CAMBREZY L., BONNEMAISON J.,QUINTY-BOURGEOIS L. (1999), *Le territoire lien ou frontière ?* Ed. L'harmattan, Coll. Géographie Et Cultures, Paris.
- CERNEA, M. M. (1991): *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press for the World Bank
- CHAMBERS, R. (1988). *Sustainable rural livelihoods: a key strategy for people, environment and development*. In: C. Conroy and M. Litvinoff (eds.), *The greening of aid*, Earthscan and IIED, London: 1-17
- CHAMBERS R. (1993): *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*. Intermediate Technology Publications, London
- CHAMBERS R. (1997): *Whose Reality Counts?* London, ITDG
- CHAMBERS R. (1999a): *Relaxed and participatory appraisal notes on practical approaches and methods*. Notes for participants in PRA familiarization workshops in the second half of 1999. Brighton, UK
- CHEVALIER (2001): *Stakeholder Analysis and Natural Resource Management*, Carleton University, Canada (<http://www.carleton.ca/~jchevali/STAKEH2.html>)
- CHUKWUDOZIE EZIGBALIKE I., M.T. RAKAI AND I.P. WILLIAMSON *Cultural Issues in Land Information Systems* (<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR96/EZIG.HTM>)

CLEAVER, F. (2001): *Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development*. In: Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation the new tyranny?* Zed Books, London

COLCHESTER, M., MACKAY, F., GRIFFITHS T. et NELSON, J. (2001): *A survey of indigenous land tenure*, FAO Rome
(http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Landrights/fao_land_tenure_report_dec01_eng.htm)

COLEMAN, J. (1988). *Social capital in the creation of human capital*. *American Journal of Sociology*, 94 (supplement).

COUSINS, B. (1996): *Conflict management for multiple resources users in pastoralist and agropastoralist contexts*, IDS Bulletin Vol. 27 No 3

DEININGER, K, FEDER, G., GORDILLO DE ANDA, G., MUNRO-FAURE, P. (2003): *Land policy to facilitate growth and poverty reduction*, in: *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, Special Edition, FAO, World Bank

DOHRN S. (2004), *Strengthening local governance to improve the livelihoods of the poor. LSP points-of-view*. *Participation, Policy and Local Governance (PPLG)*, NUMBER 1, FAO, Rome.

EADE (1997) *Capacity Building. An approach to People-Centred development*, Oxfam

EDMUNDS D. et WOLLENBERG E. (2002): *Disadvantaged Groups in multistakeholder negotiations*, CIFOR

Schmidt-Kallert, E. (2002): *A short introduction to micro-regional Planning*. FAO Sub-regional Office for Central and Eastern Europe, Budapest, Hungary.

ESTRELLA, M. (2000) *Learning from change: Issues and experiences in participatory monitoring and evaluation*. ITDG, London

FALS BORDA, O. (1988) *Knowledge as People's Power*, New Delhi.

FAO, CIRAD-SAR, IRAM CIEAPAC, SIC-Terroirs, (1995): *Les acteurs et leurs stratégies dans les projets de développement durable et participatif*. FAO, Rome.

FAO (1995a): *La comunicación: clave para el desarrollo humano*, FAO Rome

FAO (1997): *Assessing Local Resilience and Getting Roles Right in Collaborative Forest Management: Some current issues and a potential tool, with special reference to sub-Saharan Africa*. , in *Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development: Proceedings of an International Workshop*, Rome, 9 - 12 December, 1997.

FAO (1997a): *La Dynamique des Sociétés Rurales Face aux Projets Participatifs de Développement Rural: Réflexions et Propositions d'Action à Partir d'Expériences d'Afrique de l'Ouest*. FAO Rome (<http://www.fao.org/docrep/V9860F/v9860f00.htm>)

FAO (1999): *Guidelines for Agrarian Systems Diagnosis* FAO Rome
(<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTre0010.htm>)

FAO (1999a): *Política y estrategia de la FAO para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con las otras organizaciones de la sociedad civil*. FAO, Rome

FAO (2001): Workshop on gender-sensitive local planning. RAP PUBLICATION 2001/05. FAO REGIONAL OFFICE FOR ASIA AND THE PACIFIC, BANGKOK, Thailand

FAO (2001a): The inter-group resource book: A guide to building small farmer group associations and networks (http://www.fao.org/sd/2001/PE0701_en.htm)

FAO (2001b): *Participatory Communication and Adult learning for rural development* FAO Rome

FAO (2002): *Community-based forest resource conflict management. A training package.* Food And Agriculture Organization of The United Nations, Rome.

FAO (2003) Multilingual thesaurus on land tenure, FAO Rome

FAO (2003a) “People-centred approaches: A brief literature review and comparison of types.” LSP Working Paper 5.

FAO (2003b): *A Handbook for Trainers on Participatory Local Development* The Panchayati Raj model in India
(<http://www.fao.org/DOCREP/006/AD346E/ad346e00.htm>)

FISHER, R., and URY W.(1999), *Getting to YES. Negotiating an agreement without giving in.* Random House Business books. UK

FRANCESCHETTI *et al.* , (1999): *Verso una nuova ruralità per le aree periurbane del sud del mondo*, Report no. 4, Synthesis of the work of the University of Padua and FAO-SDAA

FUNEL, J. - M. (1999), *Mise en place de la démarche charte de territoire : fiches de cadrage* DATAR-SCET France
(http://www.etd.asso.fr/images/pdf/projets_methodologie/methodo_de_projets/12_societe_civile.pdf)

FUNTOWICZ S.O., RAVETZ J. R. (1994), *The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science*, Ecological Economics, 10, pp.197-207.

GIL-WHITE, F. J. (2003): *Ultimatum game with an ethnicity manipulation: Results from Khovdiin Bulgan Sum, Mongolia.* in: Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Gintis, H., Fehr, E. and Camerer, C. (eds.) *Foundations of Human Sociality: Ethnography and Experiments in 15 small-scale societies.* Oxford, Oxford University Press.
(<http://webuser.bus.umich.edu/henrich/gamesvol/gilwhite.doc>)

GRINDLE M.S., (2000) *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.

GRAY, B. (1989), *Collaboration: Finding Common Ground for Multiparty Problems.* Jossey-Bass Inc, San Francisco

GROPPO P. (2001), *Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial ?* Presentation at the Higuero Workshop, Venezuela

GROPPO, P., TOSELLI, P. (1997): *Desde la ciudad al territorio: la nueva problemática periurbana*, in FAO Land Reform Bulletin 1997/2.
(<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LR972/w6728t03.htm>).

D.L. IAQUINTA AND A.W. DRESCHER (2000), *Defining the peri-urban: rural-urban linkages and institutional connections* Land Reform Bulletin 2000/2 FAO Rome (http://www.fao.org/DOCREP/003/X8050T/x8050t02.htm#P10_2282)

JACOB, JEAN PIERRE (2002): *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centreouest Burkina Faso)*, Working document, IRD Réfo France

KEELEY, J. E. (2001) *Influencing Policy Processes for Sustainable Livelihoods: strategies for change. Lessons for Change in Policy & Organisations*, No. 2. Brighton: Institute of Development Studies

LARDON S. & MOQUAY P. (1999-2000): *Modèles spatiaux pour le développement territorial*, Synthèse du Séminaire INRA-Cemagref-ENGREF. France (<http://www.engref.fr/MSDT.doc>)

LIGHTFOOT, C., RAMIREZ, R. and NOBLE, R. (1999): *Putting the learning into participatory approaches: four dimensions to understand ISG*. Montreal, Canada (www.ids.ac.uk/eldis/isg/isg.html, see also <http://www.pdfforum.org/ramirez26.html>)

LUSTHAUS, C ADRIEN, M. H., ANDERSON, G., CARDEN, F. and MONTALVÁN G. P. (2002) *Organizational assessment: a framework for improving performance*. (http://web.idrc.ca/ev_en.php?ID=30161_201&ID2=DO_TOPIC)

MAZOYER M. (1998): *Pour lutter contre la faim : une nouvelle organisation des échanges mondiaux*. Contribution à la Conférence interparlementaire *Atteindre les objectifs du sommet mondial de l'alimentation par une stratégie de développement durable*, Rome.

MAZOYER M., ROUDART L. (1997): *Pourquoi une théorie des systèmes agraires ?*, Cahiers Agricultures, vol.6, n° 6, pp. 591-595.

MOORE, C.; SANTOSA, M.A., (1995): *Developing Appropriate Environmental Conflict Management Procedures in Indonesia*, Issue 19.3 October 31, Cultural Survival, (<http://www.culturalsurvival.org/publications/csq/index.cfm?id=19.3>)

MUNDA G. (2002): *“Social Multi-Criteria Evaluation” (SMCE): Methodological Foundations and Operational Consequences*. European Journal of operational research.

NASSIROU BAKO-ARIFARI (1997): *Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels: les politiques rencontrées*, FAO, Rome

NORTH, D. C. (1994): *Economic Performance Through Time*. The American Economic Review, 84(No.3).

OSTROM, E. (1992): *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: ICS Press (Institute for contemporary studies).

PACHECO P. (1998): *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras de Bolivia*. CIFOR/CEDLA/TIERRA Bolivia.

PEETS, R. WATTS, M., eds. (2004): *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. Routledge, London, 2nd Ed., p. 39

Project GCP/INT/542/BOL: *Proyecto Inter-regional para la Participación en la Conservación y el Desarrollo de las Tierras Altas*. Case study by Patrizio Warren

Project UNDP/FAO/TUN/92/001: *Appui technique pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de la conservation des eaux et des sols* (<http://www.fao.org/ag/agl/fieldpro/tun028.htm>).

Project GCP/BIH/002/ITA *Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia and Herzegovina*

Project GCP/PHI/047/AUL *FAO Philippines-Australia Technical Support for Agrarian Reform and Rural Development*

PRUVOST GIRON, C. (2000): *Limites administratives, limites historiques et limites perçues?*. PhD thesis (<http://www.ajei.org/downloads/ajcss/2000/pruvost.pdf>).

RAMIREZ, R. (2001): *Analyse des interventions et gestion des conflits*. In: Buckles, D. (2001) (ed.): *Cultiver la paix. Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles*. IDRC-CRDI, Canada. (http://www.idrc.ca/acb/showdetl.cfm?&DID=6&Product_ID=596&CATID=15).

RAYNAUT CL., KOECHLIN J., BRASSET P., CHEUNG CH, STIGLIANO M. (1988): *Le développement rural de la région au village: analyser et comprendre la diversité*. GRID France

RIBOT, J. (2002): *Democratic Decentralization of Natural Resources*. World Resources Institute

TOMMASOLI M. (2001): *Lo sviluppo partecipativo*, ed. Carroccio, Italy

UN (1998): *World Urbanisation Prospects: the 1996 revision* (UN, No. E. 98. XIII.6, 1998)

WARREN P. (1998): *Developing Participatory and integrated watershed management: a case study*, FAO Rome

WARREN P. (2000): *Ordenamiento Territorial municipal: Una experiencia en el oriente boliviano*. Case study, SDAA-FAO, Rome

WARREN P. (2001): *Survey at-a-distance on Assessment of Stakeholder Participation*. FAO, Rome

WEBER (1995): *Economie et société*, Ed. Plon France