

# **ACOMPañAMIENTO METODOLóGICO Y OPERATIVO DE PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE DESARROLLO RURAL, EN ÁREAS PILOTO DE INTERVENCIÓN DEL INCODER**

**Luis Fernando Restrepo T.\***  
**Mario Alexander Moreno O.\*\***

## **I. INTRODUCCIÓN**

A partir del año 2004, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha venido realizando un proceso de cooperación técnica al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), consistente en el acompañamiento metodológico y operativo para la formulación participativa y puesta en marcha de programas de desarrollo rural, la identificación y diseño de proyectos de alcance regional con el carácter de articuladores de procesos de desarrollo rural, así como la concertación de procedimientos y mecanismos de gestión institucional del desarrollo rural en los niveles regionales. El proceso en mención se ha desarrollado en las áreas de Valle de Tenza (Boyacá), Sumapaz (Cundinamarca), Sabanas (Sucre), Zona Costanera (Córdoba) y Catatumbo (Norte de Santander).<sup>1</sup>

En este documento se presenta una síntesis de los elementos conceptuales y metodológicos que han guiado la construcción de los Programas de Desarrollo Rural en las regiones mencionadas.

## **II. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1 Elementos Conceptuales de Referencia**

Para efectos de la gestión del desarrollo rural, se ha propuesto un concepto de desarrollo rural que se sustenta en un enfoque territorial, que implica reconocer en el territorio rural el objeto del quehacer del desarrollo rural y en los pobladores de ese territorio el sujeto principal y el fin último de dicho quehacer. En este sentido, la noción de territorio trasciende lo espacial y da lugar a una concepción del territorio como un producto social e histórico, dotado de una base específica de recursos naturales, ciertas formas de producción consumo e intercambio, redes de instituciones y formas organizativas, y unos valores sociales y culturales, todo lo cual se concreta en un tejido social específico.

También, el enfoque territorial constituye una alternativa al planteamiento convencional del desarrollo rural, en cuanto que propone la redefinición del concepto de lo rural, el paso de la economía agrícola a la economía territorial, estrategias de crecimiento basadas en visiones de economía territorial, el avance de la competitividad privada a la competitividad territorial; el re-ordenamiento del territorio como complemento a la descentralización, la cooperación y responsabilidad compartida de los actores sociales como base de la participación, la coordinación entre políticas macro, sectoriales y locales, y la gestión del conocimiento para el desarrollo local y regional.

---

\* Coordinador del Área de Desarrollo Rural del IICA – Colombia y del Convenio entre el INCODER y el IICA para la planificación de áreas de desarrollo rural.

\*\* Especialista del Área de Desarrollo Rural del IICA – Colombia.

<sup>1</sup> Este trabajo ha contado con la participación activa de diversos funcionarios de la Subgerencia de Desarrollo Productivo y Social, y de las Oficinas de Enlace y Grupos Técnicos Territoriales del INCODER de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Sucre, Córdoba y Norte de Santander.

Por lo tanto, a manera de marco de referencia para el proceso de planificación, se propone que éste debe sustentarse en los nuevos paradigmas del desarrollo rural, que implican superar planteamientos que conciben lo rural sólo como lo agropecuario. Las nuevas visiones del desarrollo rural señalan que la agricultura, aún en su sentido más amplio, no es la única actividad para la construcción de una subsistencia sostenible en el medio rural. En este sentido, debe partirse de la base de que las comunidades rurales no cumplen únicamente funciones de transformación de los recursos naturales, sino que, además, desarrollan una compleja red de relaciones productivas y sociales.

En esta nueva concepción, las políticas de Estado involucran, además de los desarrollos productivos agropecuarios, otros sectores tan importantes como los relacionados con educación, salud, vivienda, saneamiento básico, seguridad social, servicios públicos, infraestructura física, manejo ambiental, construcción de capital social, organización institucional y gobernabilidad democrática.

La nueva visión del desarrollo rural privilegia el enfoque territorial<sup>2</sup>, el cual:

- Destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- Propone la superación del modelo de participación y compensación, y fomenta los conceptos de cooperación, cogestión e inclusión económica y social.
- Potencia la visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambiental, económica, social e institucional.
- Supera la visión sectorial que equipara los conceptos de economía rural y economía agrícola, y privilegia un modelo de economía territorial que incorpora elementos de economías regionales y de recursos naturales.
- Destaca la importancia de la innovación tecnológica y la competitividad territorial como base de la productividad, mediante una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales y ecológicos.
- Promueve la creación de sistemas basados en la gestión del conocimiento, de los cuales es partícipe la sociedad rural en su conjunto, y abre la posibilidad de sistematizar los conocimientos tradicionales y de poner en perspectiva los conocimientos formales modernos.
- Trasciende la visión convencional del capital en la dinámica económica, al destacar la importancia de crear capital humano (e.g. capacidades de las personas), desarrollar capital social (relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos) y mantener y valorizar el acervo de capital natural (base de recursos naturales), mediante el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural.
- Reconoce la necesidad de articular orgánicamente la dimensión urbana con la rural, y de conformar unidades territoriales integradas por estructuras sociales, económicas e institucionales, construidas a partir de procesos históricos de apropiación del espacio y de los recursos.
- Reconoce la importancia de encadenar los procesos de agregación de valor, pero articulados al territorio, en una economía multi-sectorial, donde priman objetivos múltiples y se articulan procesos productivos mediante conceptos como *clusters*, cadenas agroalimentarias y denominaciones de origen.
- Complementa el enfoque “de arriba hacia abajo” con esquemas de cooperación que conducen a políticas de desarrollo rural construidas “de abajo hacia arriba” y que consideran las demandas de los agentes de cada territorio como una forma efectiva de abordar la diversidad y la heterogeneidad de cada espacio.

---

<sup>2</sup> Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri R. y Portilla M. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica. Agosto de 2003 (156 p.).

La concepción del desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial tiene como objetivo principal el logro armónico de las metas del desarrollo en el marco de una visión territorial de nivel nacional. Esta visión de país aspira, fundamentalmente, a que la prosperidad cubra la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y a que primen la estabilidad política y la gobernabilidad democrática.

En esta visión del desarrollo rural, que es esencialmente integradora y holística, se destacan como elementos fundamentales los siguientes: multi-dimensionalidad, inter-temporalidad, inter-generacionalidad, multi-sectorialidad y articulación de economías territoriales.

La *multi-dimensionalidad* da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: *i*) la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; *ii*) la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; *iii*) la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y *iv*) la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática.

La *inter-temporalidad* implica que las situaciones sobre las que desea actuar en el presente, cualquiera que sea su ámbito, deben estar articuladas a una visión de país, que necesariamente ha de ser de largo alcance. La *intergeneracionalidad* conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer ni el bienestar ni el progreso de las generaciones futuras.

El enfoque territorial también subraya la importancia la visión *multi-sectorial* al definir políticas públicas; es decir, cuando se formulan e instrumentan políticas y arreglos institucionales para su ejecución, debe favorecerse una perspectiva integral. El modelo reconoce la complementariedad de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se acepta la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social en los espacios locales.

## **2.2 Elementos de Análisis desde el Entorno Específico**

Con base en el enfoque conceptual descrito, el proceso de planificación de las *áreas de desarrollo rural* ha hecho énfasis en la identificación y análisis de los siguientes elementos específicos:

- Recursos físicos: naturales (renovables y no renovables), infraestructura, patrimonios histórico y arquitectónico.
- Recursos humanos: características demográficas y estructuración social.
- Actividades productivas y empresas: sectores, características, niveles, estructuración y localización.
- Mercados: identificación, integración, redes de intercambio y promoción.
- Tecnología: conocimientos básicos, investigación y desarrollo tecnológico.
- Cultura: Identidad del territorio, valores compartidos por los pobladores, grupos de interés, mentalidad y tradiciones.
- Institucionalidad: actores públicos, privados y sociales, entidades y organizaciones, administraciones públicas y asociatividad privada y comunitaria, finanzas públicas y gobernabilidad.
- Imagen y percepción del territorio, tanto interna como externa.

### **III. MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Presupuestos Básicos del Procedimiento Desarrollado**

El esquema metodológico puesto en práctica para el desarrollo del trabajo de planificación, parte del presupuesto básico de que la formulación de programas de desarrollo rural, en general, y la gestión del INCODER, en particular, deben ser ajustadas con base en las experiencias y lecciones resultantes de procesos previamente realizados en las regiones, en materia de concertación, planificación y operación de programas y proyectos de desarrollo rural. Además, el diseño y puesta en marcha de este tipo de procesos se aborda con carácter participativo y, para tal efecto, se realiza con base en procedimientos del tipo “investigación-acción”, que incluye a los actores locales y regionales más representativos, tanto de los distintos eslabonamientos productivos y comerciales, como de los sectores privados, públicos y mixtos que conforman la institucionalidad regional.

El trabajo desarrollado se ha sustentado, operativamente, en la constitución de equipos regionales de carácter inter-institucional conformados por los Grupos Técnicos Territoriales del INCODER, la Subgerencia de Desarrollo Productivo y Social del INCODER, las Secretarías Departamentales de Agricultura o Desarrollo Rural, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Universidades regionales y las Oficinas Seccionales de CORPOICA, el ICA y el SENA. Con base en el apoyo metodológico del IICA, estos equipos han liderado procesos participativos que incluyen a los Alcaldes Municipales de las respectivas regiones, organizaciones sociales y gremiales y otros actores representativos de las mismas, tanto públicos como privados.

#### **3.2 Fundamentos Metodológicos**

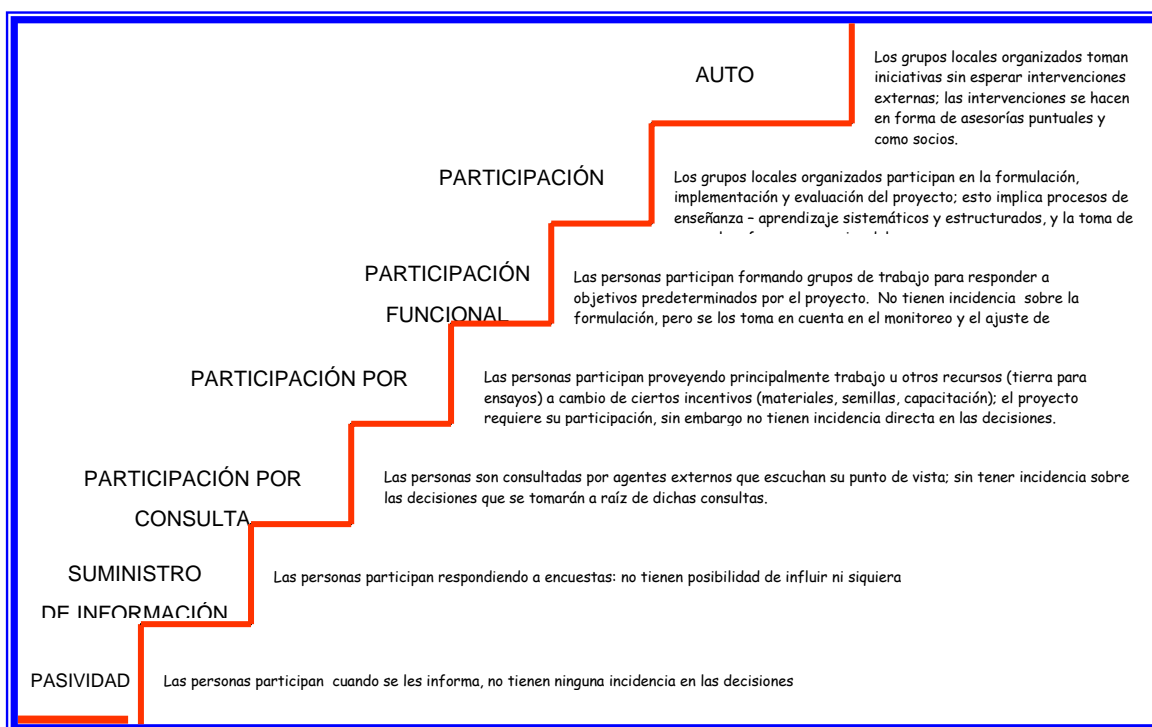
##### **3.2.1 La participación como eje de construcción**

Con frecuencia se observa cómo los proyectos impulsados desde la institucionalidad rural no alcanzan sus objetivos, aunque cuenten con un sólido y coherente proceso de planeación técnica que los respalde. Al escudriñar en el proceso de diseño de los mismos, en busca de las causas de tal fracaso, se encuentra reiteradamente como factor común, la ausencia o insuficiente participación de los actores involucrados. Esa escasa participación suele condenar los proyectos al fracaso, con la consecuente frustración de las comunidades involucradas y el creciente descrédito institucional. Sin embargo, contrario a lo que la mayoría de personas pudiese imaginar, la participación no es un estado fijo; es un proceso en el cual las personas pueden ganar más o menos grados de decisión sobre el proceso de desarrollo que se adelanta. En ese sentido, la “participación” irá en función del “grado de decisión que las personas tienen sobre el proceso”<sup>3</sup>. Esto indica que es posible pasar, gradualmente, de una pasividad casi completa (beneficiario) a tomar el control del proceso (actor de auto-desarrollo).

Lo anterior implica avanzar por diversas etapas, en una especie de “escalera de participación”, como la que se muestra en el siguiente gráfico. La rapidez con la que se ascienda en dicha escalera, depende de varios factores, entre ellos: el grado de organización de las comunidades, la flexibilidad de las instituciones y las relaciones de confianza comunidad - institución, entre otras.

---

<sup>3</sup> IICA. 80 Herramientas para el desarrollo participativo. San Salvador, enero de 1997. p.1



Tomado de: IICA. Ochenta Herramientas para el Desarrollo Participativo. San Salvador, Enero de 1997. p.3

Sin embargo, el objetivo de la participación no puede limitarse tan solo al “control” de las decisiones que se toman en el proceso de desarrollo; ésta también debe cumplir otras funciones básicas, tales como:

- Cognitiva: generar conocimiento, a partir del intercambio de saberes entre los técnicos y las comunidades.
- Social: identificar las necesidades reales de la gente.
- Instrumental: utilizar herramientas que posibiliten la participación de las personas, sin importar su nivel de escolaridad.
- Política: articular las políticas de Estado y Gobierno con la gente.

### 3.2.2 Métodos de abordaje cualitativos y cuantitativos

Comúnmente se encuentra el dilema de cuál método utilizar en el abordaje de un problema. Por un lado, están los tradicionales métodos cuantitativos y, por otro, los cualitativos. No obstante el carácter complementario de estos dos métodos, habitualmente los defensores de cada uno se han dedicado a sustentarse en las debilidades del otro y no en las fortalezas propias, lo cual ha derivado en una pérdida creciente de capacidad para interpretar la realidad.

Los métodos cuantitativos en su afán de medir fenómenos sociales, y alcanzar la objetividad, sin tener en cuenta las variables políticas, culturales, históricas que los rodean, resultan en una mera “ilusión metodológica”, estéril y sin ninguna posibilidad de ser utilizada como parte de la solución del problema. A su vez, los métodos cualitativos al dar prelación a “la realidad según es percibida por los actores”<sup>4</sup>, proponen un procedimiento inductivo que trata de dar sentido a la situación según la interpretación de los informantes, intentando no imponer preconceptos al problema

<sup>4</sup> Bonilla Elssy. Más Allá del Dilema de los Métodos. Bogotá, Editorial Norma. 1997.

analizado, con una importante carga de subjetividad, ignorando elementos estructurales que restan posibilidades de comprender el “engranaje normativo que sustenta lo social, porque a pesar de su propuesta de una comprensión totalizante, profundiza en los casos, pero carece de las herramientas que permitan encontrar y evidenciar las relaciones sociales que conectan dichos casos y los hacen representativos de una totalidad”<sup>5</sup>. De manera adicional a lo anterior, el proceso es generalmente disperso y desordenado a la hora de sistematizar la información.

Sin embargo, la realidad rural es un producto humano, con dimensiones objetivas y con dimensiones subjetivas, lo cual sumado a la complementariedad entre los métodos, hace necesaria la combinación de éstos, con miras a imprimir el carácter integral y holístico que sugiere el desarrollo rural con enfoque territorial. Por lo anterior, en el proceso de elaboración de los programas de desarrollo rural se ha recurrido a la combinación de los métodos, haciendo uso de sus diferentes herramientas.

### **3.2.3 Fuentes de Información**

Esencialmente, se han empleado cinco tipos de fuentes de información, a saber: *i)* documentales, *ii)* cartográficas, *iii)* talleres de planeación territorial participativa, *iv)* talleres de análisis situacional por dimensiones del desarrollo y *v)* recorridos de campo y entrevistas con actores locales clave.

#### **3.2.3.1 Fuentes documentales**

La recolección de información preexistente, plasmada en documentos, videos, libros, etc., tiene por objeto, en primer lugar, no repetir procesos ya realizados con anterioridad y, en segundo término, forjarse una idea de lo que está pasando en un territorio determinado. Además, la consulta de esta información sirve de lista de chequeo de todas las variables que puede contener el análisis de cada sector, de forma que los participantes del ejercicio de planificación puedan optar por alguna aproximación específica, sin perder de vista la integralidad de los procesos. Las fuentes documentales utilizadas en este trabajo han sido, principalmente, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), planes de desarrollo departamental y de los municipios, monografías regionales, y diversos documentos y estadísticas oficiales.

#### **3.2.3.2 Fuentes cartográficas**

Se ha elaborado una cartografía básica de cada región, con base en los mapas disponibles en los POT municipales y, complementariamente, mediante el empleo de técnicas de procesamiento digital de imágenes satelitales. En este último caso, previamente, se realiza una evaluación de las imágenes satelitales más acordes a los requerimientos del trabajo, teniendo en cuenta sus niveles de resolución espacial, espectral y temporal, con el fin de obtener una mejor identificación de las unidades a clasificar y una escala de salida adecuada.

Se han obtenido los siguientes mapas: hidrografía, vías, topográfico, municipal, regional, centros poblados, parques naturales y/o santuarios de flora y fauna, uso y cobertura del suelo por municipio, y uso y cobertura del suelo por región. Las escalas finales obtenidas hasta ahora son de 1:100.000, que son las máximas permitidas por las imágenes Landsat TM con resolución espacial de 30 metros. Los mapas temáticos obtenidos se presentan en formato raster.

---

<sup>5</sup> IBID, Pág. 63

### 3.2.3.3 Talleres de planificación territorial participativa

Este tercer instrumento de trabajo, el taller participativo, se define como “una actividad sistemática, semi-estructurada, realizada sobre el terreno por un equipo multidisciplinario y enfocada a la obtención rápida y eficiente de informaciones e hipótesis nuevas sobre los recursos y la vida en ámbitos rurales. Dado su carácter participativo, debe tener las funciones propias de la participación (cognitiva, social, instrumental y política)”<sup>6</sup>. En los talleres se emplean los siguientes instrumentos:

#### A. Diagrama histórico de la comunidad

El objetivo de este ejercicio, es lograr una representación gráfica de los cambios que han afectado a la comunidad en diferentes períodos de tiempo, al igual que inducir una reflexión en torno al carácter integral del desarrollo rural. Se trata de evidenciar cómo los cambios en determinada dimensión de la vida rural, acarrear consecuencias en las demás dimensiones.

El procedimiento usado es el siguiente: 1) Se explica el objetivo del ejercicio. 2) Se promueve la participación con preguntas claves, tales como: cuándo se fundó la vereda?, quiénes la fundaron?, de dónde venían, qué ha pasado con los recursos naturales?, qué ha pasado con los sistemas productivos?, etc. 3) En la medida que los participantes van suministrando la información, ésta se plasma en una matriz así:

ITEM	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Recursos naturales	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Producción agropecuaria	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Producción no agropecuaria	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Orden público	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Organización comunitaria	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

El resultado final del ejercicio tiene esta apariencia:

The image shows a hand-drawn matrix titled 'Diagrama histórico de la comunidad'. The columns represent years from 1900 to 2000 in 10-year increments. The rows represent different dimensions of community life. The matrix is filled with handwritten notes, drawings, and arrows indicating changes over time.

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población			↑	↑↑	↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑↑
Prod. Agropec.			↑	↑↑	↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑↑
Prod. NO Agropec.											
Rec. Naturales			↓	↓↓	↓↓↓	↓↓↓↓	↓↓↓↓↓	↓↓↓↓↓↑	↓↓↓↓↓↑↑	↓↓↓↓↓↑↑↑	↓↓↓↓↓↑↑↑↑
Org. Comunitaria											
Orden Público			↑	↑↑	↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑↑↑↑↑
Instituciones											
Infraestructura Física											

<sup>6</sup> PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. DRP y Juegos Económicos.

## B. Priorización de sistemas productivos regionales

El objetivo de este ejercicio consiste en definir, en conjunto, los sistemas productivos que mayor potencialidad tienen, a partir de una gama de criterios técnicos, ambientales, económicos y culturales.

Teniendo en cuenta los sistemas productivos más representativos de la región, se indaga por los principales de ellos, en los siguientes aspectos relacionados con su competitividad:

- Adaptación agro ecológica
- Costos de producción
- Posibilidad de agregación de valor
- Existencia de formas asociativas para la producción o comercialización
- Facilidad de comercialización
- Generación de empleo
- Estabilidad en los precios de venta
- Apoyo institucional
- Identidad cultural con el cultivo

Los asistentes seleccionan los productos en cada ítem, con un auto adhesivo en la columna correspondiente. Los resultados se consignan en una matriz así:

	Se adapta al clima y al suelo	Costos de producción más bajos	Se puede transformar	Existen grupos asociativos	Su comercio es fácil	Genera empleo	Los precios de venta son estables	Existe apoyo institucional	Me identifico con su cultivo
Producto 1									
Producto 2									
Producto 3									
Producto 4									
Producto 5									
Producto 6									

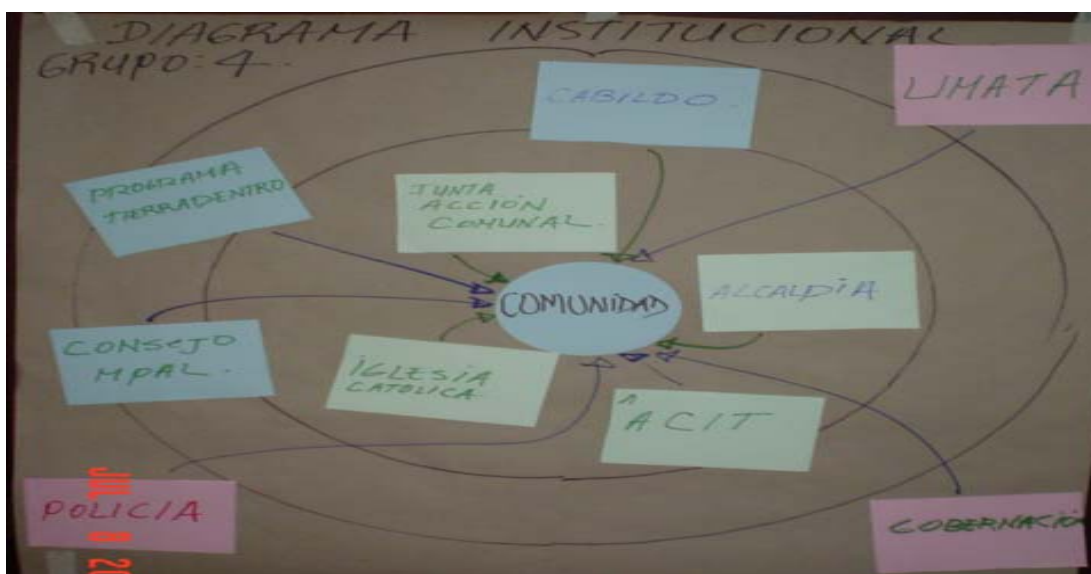
La apariencia final del ejercicio es:



### C. Diagrama institucional

El objetivo de este ejercicio es determinar cuáles son las instituciones, públicas y privadas, que interactúan con las comunidades locales, y la confianza de éstas frente a las instituciones, para poder identificar tanto la oferta institucional para la ejecución de la propuesta de desarrollo, como diseñar un programa de fortalecimiento institucional que mejore las relaciones comunidad–instituciones.

El procedimiento consiste en dibujar un diagrama de *Venn*, en el centro del cual se encuentra la comunidad. Se construyen dos anillos alrededor de ese centro; el primer anillo corresponde a las instituciones hacia las cuales la comunidad siente un grado elevado de confianza; en el segundo anillo se ubican las instituciones con las cuales las comunidades mantienen relaciones cordiales pero hacia las cuales el grado de confianza es medio; y por fuera de los anillos se ubican aquellas instituciones a las cuales la comunidad no les tiene confianza y, o, con las cuales sus relaciones son conflictivas. Por ejemplo:



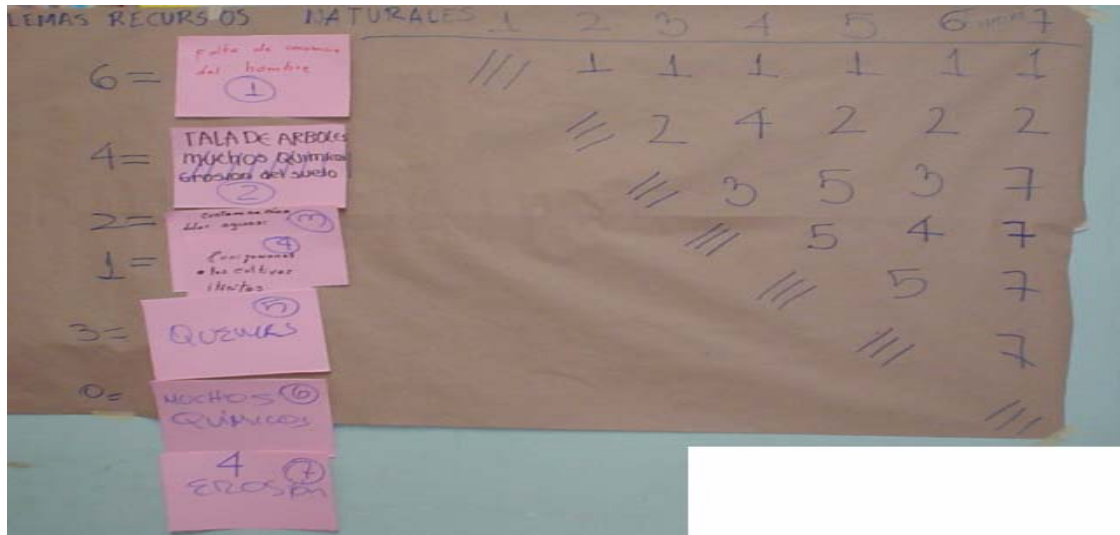
### D. Matriz de priorización de problemas

La finalidad de este instrumento es identificar, con los participantes, cuáles son los principales problemas que afectan a la comunidad en determinado aspecto, como, por ejemplo, el manejo de recursos naturales, la producción, la política.

Se emplea el siguiente procedimiento: a través de una lluvia de ideas, se enumeran los problemas que aquejan a la comunidad. Una vez puestos en común los problemas, se unifican los que son iguales pero que están redactados de manera diferente, y se ubican en una matriz como la que sigue:

Problemas	1	2	3	4	5
Ausencia de conciencia ambiental (1)		1	1	1	5
Tala indiscriminada (2)			3	2	5
Contaminación del agua (3)				3	5
Quemas excesivas (4)					5
Alto grado de deforestación (5)					

Enseguida, una vez ubicados los problemas en la primera columna y la primera fila, se inicia el ejercicio de priorización de los mismos. Por ejemplo, entre el problema de ausencia de conciencia ambiental (1) y tala indiscriminada (2), ¿cuál es más importante?. Así, se van comparando todos los problemas. El problema seleccionado será el que más se repita en la matriz. A continuación se presenta una fotografía ilustrativa de este proceso.

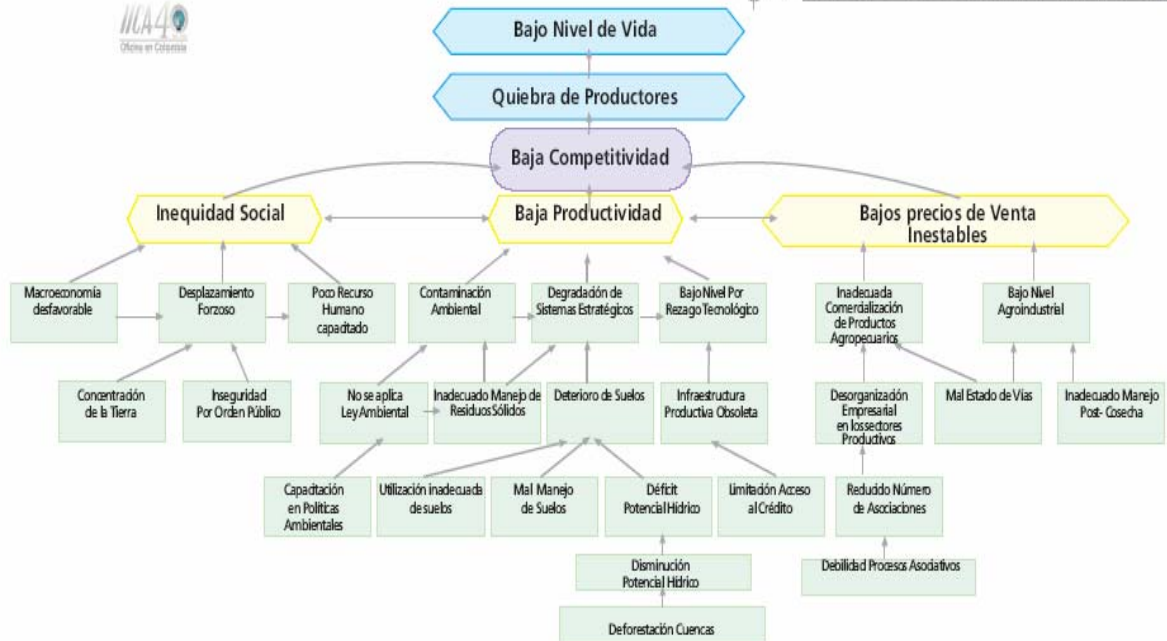


### E. Árbol de problemas

El objetivo de la construcción de un árbol de problemas es profundizar el análisis de la matriz de priorización de problemas, analizando las causas y consecuencias de los principales problemas. El método abarca los siguientes pasos: 1) Identificar los problemas existentes. 2) Realizar la priorización de los mismos. 3) Colocar en el centro de un panel, el principal o los dos principales problemas. 4) Determinar la causa que provoca ese problema, preguntándose el por qué se produce esa situación indeseable; para ello, se sitúan esas tarjetas en el nivel inmediatamente inferior al del problema considerado focal o central. 5) Avanzar hacia abajo preguntándose por las causas de las distintas causas. 6) Establecer los efectos provocados por el problema central; para esto, se sitúan esas tarjetas en la parte superior del árbol.

Enseguida, se ilustra un ejemplo de construcción del árbol de problemas:





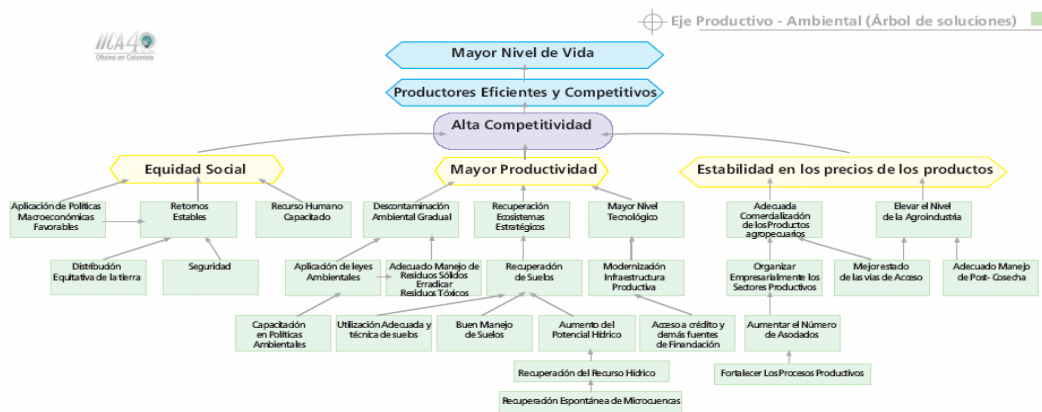
## F. Árbol de objetivos

El análisis de objetivos es un paso en el proceso de identificación de un proyecto de desarrollo, que se construye sobre los resultados obtenidos en el anterior análisis de los problemas. Los problemas que habían sido descritos como situaciones negativas, pasan ahora a ser definidos como “estados alcanzables positivos”; es decir, los objetivos de desarrollo se construyen sobre la solución de problemas concretos, que afectan a personas concretas. De esa manera se trata de construir un árbol de objetivos que, en principio, es una copia en positivo del árbol de problemas, pero donde la relación causal pasa a convertirse en una relación de carácter instrumental. En este caso, las tarjetas inferiores son los medios para alcanzar las superiores, que, con respecto a aquellas son los fines que se esperan alcanzar.

El procedimiento implica los siguientes pasos:

- 1) Convertir las tarjetas-problemas en tarjetas-objetivo. teniendo un cierto cuidado en la redacción para que exista una mínima coherencia; no se trata de establecer un resultado inverso sino expresarlo en términos razonables.
- 2) Las tarjetas que se considere que no son modificables pasan sin cambios (como problemas) al nuevo árbol.
- 3) Se incluyen nuevas tarjetas que representen medios adicionales que el grupo considere importantes a la hora de garantizar la consecución de las tarjetas superiores.
- 4) Se comprueba la relación medios-fines. En este caso la pregunta clave es ¿cómo? Se supone que las respuestas serán, en cada caso, las tarjetas situadas en los niveles inferiores.
- 5) Se dibuja un árbol que será inverso al de problemas, con algunas tarjetas no modificadas y algunas tarjetas nuevas en los niveles inferiores, en el que la relación causal ha pasado a convertirse en una relación de carácter instrumental.

Ejemplo:



### 3.2.3.4 Talleres de análisis situacional de dimensiones de desarrollo rural

En estos talleres, que también son esencialmente participativos, se hace una valoración de situación y perspectivas para cada una de las cuatro dimensiones fundamentales en el análisis del desarrollo del territorio (económico-productiva, ambiental, socio-cultural y político-institucional). El proceso se apoya en un análisis dinámico, del pasado al presente y del presente al futuro, de los entornos interno y externo, que comprende la valoración de los aspectos positivos y negativos, y de sus inter-relaciones, de tal forma que sea posible identificar los logros y limitaciones actuales y de qué manera ellos están vinculados con cuál tipo de incentivos y restricciones del entorno externo. Igualmente, y de manera fundamental, este proceso involucra el análisis de las potencialidades y los obstáculos que se prevén hacia el futuro en el entorno interno de la región, cómo deben ser manejados ambos elementos y de qué manera los mismos se vinculan con las oportunidades y los riesgos que se vislumbran en el entorno externo al territorio.

El análisis situacional se sustenta en reflexiones que discurren a lo largo de tres dimensiones: ámbito (entornos interno y externo), valoración (positiva y negativa) y tiempo (desde su iniciación hasta el presente y del presente al futuro). Como puede observarse en la siguiente figura, estas tres dimensiones, al superponerse, generan definiciones para los siguientes ocho componentes: logros, limitaciones, incentivos, restricciones, potencialidades, obstáculos, oportunidades y riesgos.



Los *logros* se refieren a aquellos resultados obtenidos hasta la fecha, atribuibles a la acción de actores y procesos regionales, mientras que las *limitaciones* se entienden como debilidades que, hasta el momento, han tenido los mismos. Los *incentivos* son aquellos elementos del entorno externo que han favorecido el desarrollo de la región; entre tanto, las *restricciones* se refieren a los factores que, en ese ámbito externo, han dificultado o impedido su mejor o mayor desarrollo. Las *potencialidades* son elementos atribuibles al entorno interno de la región que, en el futuro, podrían favorecer o consolidar su desarrollo, mientras que los *obstáculos* son factores de ese mismo entorno que, por el contrario, lo retrasarían o impedirían. Las *oportunidades* se refieren a indicios favorables en el ámbito externo a la región, que implicarían su fortalecimiento o nuevos desarrollos; por su parte los *riesgos* son indicios sobre situaciones que, en el futuro, desfavorecerían o afectarían negativamente el desarrollo de la región.

La información se sistematiza para cada una de las cuatro dimensiones clave del desarrollo rural, de tal manera que, a partir de su análisis, sea posible establecer, en esencia, limitantes y potencialidades en términos de competitividad del territorio. Es decir, la información es sistematizada por componente del capital territorial (recursos físicos, recursos humanos, tejido económico e instituciones y organizaciones).

En términos generales, se busca responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las principales limitaciones y potencialidades que, en términos de competitividad territorial, presenta esta región?

### **3.2.3.5 Recorridos de campo y entrevistas con actores locales**

Finalmente, el equipo de trabajo realiza una observación directa mediante visitas de campo y entrevistas con ciertos actores clave de la región.

Esta última fuente de información incluye la realización de validaciones y cruces analíticos de los diversos tipos y fuentes de información, mediante reuniones con grupos especializados, lo cual permite alcanzar mayor precisión en la formulación del perfil territorial.

### **3.2.4 Lógica de Formulación de la Estrategia de Desarrollo Rural**

El Programa de Desarrollo Rural de las áreas involucradas en este trabajo se ha diseñado con base en una construcción –lógica y articulada– de objetivos, estrategias, líneas de acción, y la identificación de un conjunto de proyectos que constituyan la guía para la gestión futura de los procesos de desarrollo rural regional.

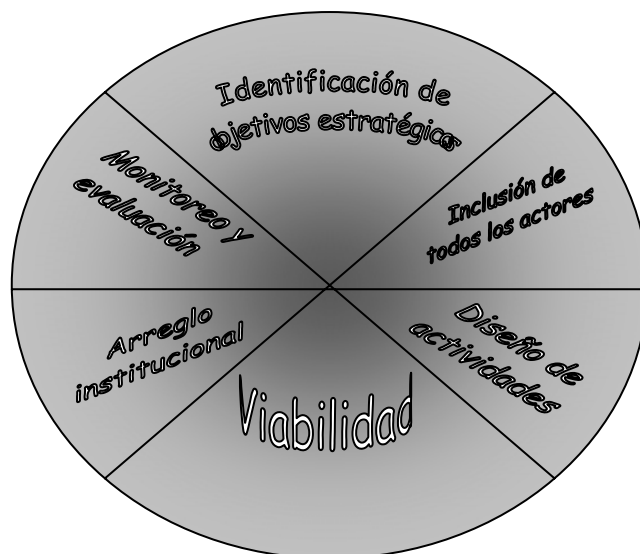
El Programa de Desarrollo Rural se ha construido a través de un proceso lógico complejo, que supera la visión lineal clásica de la planificación por priorización de acciones. Como consecuencia de lo anterior, su diseño no sólo se concentra en la problemática como base de planificación sino en las vocaciones y potencialidades del territorio. Si bien, como ya se advirtió antes, los objetivos estratégicos han sido definidos para el conjunto de la región, las estrategias y sus correspondientes líneas de acción se especifican para cada sub-territorio, aunque no por ello el Programa deja de ser integral y multi-activo. En todo caso, la idea fuerza del Programa radica en el tránsito del modelo de desarrollo funcional al modelo de desarrollo territorial.

El propósito general ha sido definido como la consolidación de un entorno humano rural organizado y estable, vinculado sosteniblemente a su territorio y con capacidad de gestionar más autónomamente su desarrollo, de manera que se traduzca en un mejor nivel de vida para toda la población.

Cuando se planifican procesos de desarrollo rural con enfoque territorial, de alguna manera se busca determinar tanto el potencial de recursos con el que se cuenta para el desarrollo, como las necesidades de las personas que habitan ese territorio. En ese sentido, la lógica de formulación de una estrategia de desarrollo debe estar integrada por los siguientes aspectos:

- Definición de propósitos y objetivos estratégicos a alcanzar en el proceso de desarrollo, partiendo de los recursos con los que cuenta el territorio y de las carencias que adolece; igualmente, teniendo en cuenta las potencialidades y las amenazas a que está sujeto dicho territorio.
- Creación de las condiciones y medios (metodología) que permitan involucrar a todos los actores del territorio en la construcción de la propuesta de desarrollo, bajo una organización de cooperación, de manera que cada uno de ellos se sienta representado en la propuesta.
- Definir las actividades puntuales necesarias para concretar los objetivos estratégicos.
- Elaborar los estudios de viabilidad económica, ambiental, social, cultural, institucional, etc.
- Definir el arreglo institucional que permitirá la ejecución de todas las propuestas incorporadas en el programa de desarrollo rural.
- Construir un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación permanente del proceso de implementación y ejecución de la estrategia propuesta.

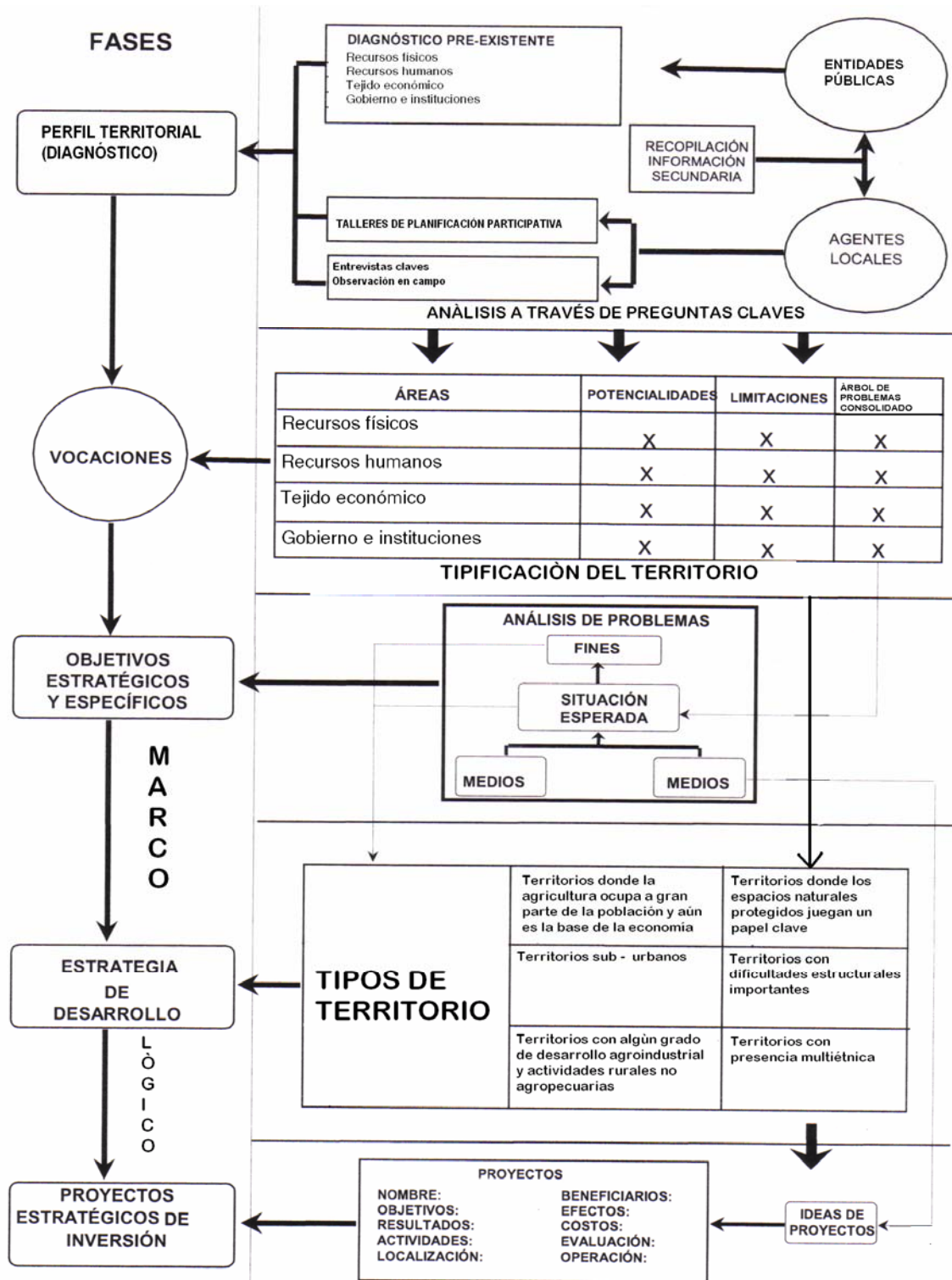
Gráficamente, la lógica de este proceso puede representarse así:



### 3.2.5 Fases de Planificación

En términos generales, en el proceso de planificación ha incluido cuatro fases, a saber: *i)* formulación del perfil territorial (diagnóstico), que hace énfasis en la identificación de las vocaciones del territorio sobre la base del análisis de sus potencialidades y restricciones; *ii)* definición de objetivos estratégicos; *iii)* diseño de estrategias de desarrollo; *iv)* identificación de proyectos estratégicos de inversión de alcance regional (portafolio).

En el siguiente gráfico se presenta, de forma esquemática, el proceso seguido para la planificación de las áreas de desarrollo rural.



### 3.2.5.1 Formulación del perfil territorial

Con base en los criterios conceptuales, las fuentes de información y los instrumentos metodológicos señalados en las secciones anteriores, se aborda la elaboración del perfil territorial, el cual proporciona los elementos analíticos para determinar la orientación que debe darse al proceso de desarrollo rural.

La información se sistematiza para cada dimensión clave del desarrollo rural, de tal manera que, a partir de su análisis, sea posible establecer limitantes y potencialidades en términos de competitividad territorial; esto es, la información se sistematiza por componente del capital territorial, en términos de recursos físicos, recursos humanos, tejido económico y gobierno e instituciones. Asimismo, se sistematiza la información arrojada por los árboles de problemas. En este sentido, se obtiene una tipificación del territorio de acuerdo a sus características físico-ambientales, socio-culturales, económico-productivas y político-institucionales. En términos generales, las variables empleadas para el diseño del perfil territorial son las siguientes:

#### A. Recursos físicos

<u>Generalidades</u> Localización División política Extensión Porcentaje de territorio urbano Porcentaje de territorio rural	<u>Recursos naturales</u> Relieve Clima Recurso hídrico, cuencas, capacidad de regulación hídrica, índice de escasez hídrica. Limitaciones y potencialidades
<u>Recursos naturales productivos</u> Usos y vocaciones del suelo Productividad física del suelo Limitaciones y potencialidades	<u>Residuos sólidos</u> Producción promedio de desechos sólidos Sistema y frecuencia de recolección Disposición final de los desechos
<u>Activos culturales, naturales, arqueológicos y arquitectónicos</u> Inventarios de su estado actual Infraestructura tecnológica Acceso a Internet Prestadores de servicio de Internet Telefonía celular Intranet Medios de comunicación: TV, radio, prensa Inversiones en proceso (públicas y privadas)	<u>Infraestructura Física</u> Acueducto (cobertura, calidad y tarifa) Energía eléctrica (Cobertura, calidad y tarifa) Telefonía (cobertura, densidad, tarifa) Red vial, fluvial, aeroportuaria Canales de riego Embalses, represas Caminos, ramales Infraestructura educativa (cobertura, estado actual) Infraestructura hospitalaria (déficit, estado actual) Infraestructura domiciliaria (déficit, estado actual) Inversiones en proceso (públicas y privadas)

#### B. Recursos humanos

<u>Dinámica demográfica</u> Total de población Pirámide poblacional por género Migraciones Desplazamiento Densidad poblacional Porcentajes de población rural y urbana Tasas de natalidad y mortalidad Tasa de crecimiento poblacional Esperanza de vida  <u>Acceso a activos productivos</u> Distribución predial Acceso a créditos Acceso a capital de trabajo  <u>Mercado de trabajo</u> Población económicamente activa Composición de la fuerza de trabajo Disponibilidad de mano de obra Perfiles de oferta y demanda de trabajo  <u>Base cultural de la población</u> Origen étnico Capacidades creativas Cultura innovativa Participación comunitaria Existencia de identidad propia Grado de asociatividad comunitaria	<u>Estructuración social</u>  <u>Educación</u> Cobertura Calidad Niveles de deserción Dotaciones didácticas Profesores por establecimiento Alumnos por profesor Educación no formal Tasa de analfabetismo <u>Calidad de vida</u> NBI discriminado Línea de pobreza Coeficiente de GINI Índice de SEN Índice de desarrollo humano Índice de pobreza humana  <u>Salud</u> Causas de morbilidad y mortalidad Número de camas Dotación Cobertura física del servicio Porcentaje de población cubierta Personal médico por hospital Desnutrición infantil Cubrimiento del sistema de seguridad social
---	---

### C. Tejido económico

<u>Principales actividades económicas no agropecuarias (industria, comercio, servicios)</u> Participación porcentual en la economía regional PIB por sectores Competitividad Empleo generado Crecimiento o decrecimiento Costo de mano de obra	<u>Sistema de comercialización</u> Formas de comercialización Ferias y mercados Principales productos comerciables Épocas Comportamiento de precios según época Acceso a financiamiento
<u>Sistemas de producción</u> Producción agrícola (cultivos y variedades) Tecnología empleada Superficies y rendimientos por cultivo o actividad Destino de la producción Infraestructura productiva Producción pecuaria Población por especies Tecnología empleada Productos y subproductos Carga animal Destino de la producción Infraestructura productiva Producción forestal Especies y superficies Volumen y destino de producción Reforestación: superficies Producción industrial Productos Tecnología Volumen y destino de producción	<u>Sistemas de producción y organización empresarial</u> Tipo y número de empresas Localización territorial Grado de organización productiva Estructura de la propiedad Especialización productiva Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Nivel tecnológico Acceso a financiamiento  <u>Sistema financiero</u> Infraestructura financiera Eficiencia de la banca Situación financiera de las empresas  <u>Investigación y desarrollo</u> Gasto en investigación y desarrollo Transferencia de tecnología y asistencia técnica

### D. Gobierno e instituciones

<u>Funcionamiento del gobierno municipal</u> Estructura administrativa Capacidad instalada y recursos Ingresos y gastos Gobernabilidad	<u>Características de las autoridades locales</u> Conocimiento del territorio Relaciones funcionarios – comunidad Canales de información Capacidad de convocatoria
<u>Planificación local</u> Planes, proyectos, obras en ejecución Estrategias e instrumentos para desarrollo local (existencia de planes de desarrollo y POT)	<u>Formas de organización comunitaria</u> Organizaciones territoriales de base Índice de capacidades organizacionales Organizaciones no gubernamentales Estructura y características del liderazgo
<u>Instituciones privadas</u> Cámaras de comercio y producción Disposición del sector privado a invertir	<u>Instituciones de educación superior</u> Universidades Institutos tecnológicos Cobertura, calidad y pertinencia.

### 3.2.5.2 Identificación de sub-territorios

Se parte del hecho que existen particularidades territoriales que imponen la necesidad de entender la región a partir de sub-territorios. Estos contextos diferenciados inciden en la competitividad territorial y, por tanto, la formulación de estrategias de desarrollo rural debe atender esas particularidades. Es decir, este criterio estructurante supone entender y aceptar que no existen soluciones o respuestas uniformes para todo el territorio.

El proceso de identificación de sub-territorios se aborda, en términos generales, con base en los siguientes criterios: conectividad, es decir cómo se conectan entre sí los diferentes municipios o sub-regiones, características históricas y culturales similares; tipologías agro-ecológicas y de usos de los suelos relativamente homogéneas, criterios o elementos ambientales particulares, y factores sociales o políticos de carácter diferenciador.

### **3.2.5.3 Definición de objetivos estratégicos**

A partir de los elementos suministrados por el perfil territorial y, particularmente, con base en el análisis situacional (diagnóstico estratégico) y los árboles de soluciones derivados de los árboles de problemas, se procede a la identificación de objetivos estratégicos<sup>7</sup>. Para ello, previamente, se seleccionan y definen factores significativos que contribuyan a visualizar perspectivas estratégicas.

### **3.2.5.4 Diseño de estrategias de desarrollo rural**

Una vez determinados cuáles son los objetivos a alcanzar, se plantea la forma o procedimiento más adecuado para lograr cada uno de ellos. En cada caso se acude a definiciones sustentadas en análisis que cruzan información disponible sobre aprovechamiento de logros, potencialidades, incentivos y oportunidades, pero teniendo en cuenta la minimización de las limitaciones, obstáculos, restricciones y riesgos existentes para el territorio.

Como siguiente paso del ejercicio de planificación estratégica, se procede entonces a la identificación de las líneas de acción, correspondientes a cada uno de los objetivos estratégicos previamente definidos.

### **3.2.5.5 Identificación de portafolio de proyectos de alcance regional**

Se diseña un esquema de ideas-propuesta de proyectos, de alcance regional, que se constituye en elemento operativo del Programa de Desarrollo Rural. Estas ideas-propuesta deberán traducirse, posteriormente, en proyectos, cuya formulación, diseño y operación serán parte fundamental del proceso de ejecución del Programa de Desarrollo Rural.

---

<sup>7</sup> Los árboles de problemas y soluciones consolidados son el resultado de la combinación de los árboles construidos con los actores sociales y comunitarios regionales, con los árboles construidos por el equipo técnico con base en las demás fuentes de información consideradas.