

Programa a Distancia de Formación, Información, Asistencia Técnica y Trabajo en Red en Desarrollo Local

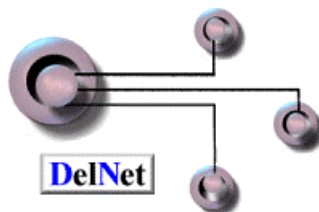
Copyright © Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2002

Título/Title:

**Elaboración de un diagnóstico  
de mi territorio.  
Importancia y líneas generales**

Fecha/Date:

05/2002



---

Programa **DelNet**  
PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL

---

**e-mail:**  
[delnet@itcilo.it](mailto:delnet@itcilo.it)

**e-mail Servicios de Información y Asistencia Técnica:**  
[infodelnet@itcilo.it](mailto:infodelnet@itcilo.it)  
[asistecdelnet@itcilo.it](mailto:asistecdelnet@itcilo.it)

**Internet:**  
<http://www.itcilo.it/delnet>

**Fax:**  
+39 011 693 64 77

---

**Documentos de Trabajo DelNet – DelNet Working Papers**

Copyright © Centro Internacional de Formación de la  
Organización Internacional del Trabajo

---

## PREFACIO

---

Estimados amigos:

A continuación les presentamos un nuevo Documento de Trabajo del Programa DelNet. Este documento es el fruto del trabajo que los participantes de la sexta convocatoria de DelNet realizaron como evaluación intermedia durante su proceso de formación como “Expertos en Desarrollo Local”.

El documento lleva por título “Elaboración de un diagnóstico de mi territorio. Importancia y líneas generales” y recoge las experiencias llevadas a cabo en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

Es una tendencia común de todos los autores del documento el resaltar la importancia fundamental que tiene la previa elaboración de un diagnóstico del territorio como punto de partida para cualquier estrategia de desarrollo.

Un diagnóstico permite establecer la situación actual de un territorio, analizar las causas históricas del como es y porqué, comprender sus dinámicas y la interacción de los distintos grupos que en él habitan. Elementos todos ellos fundamentales para poder comenzar a actuar sobre él.

Es de destacar un hecho fundamental, que una gran parte de los autores haya optado por la realización de un diagnóstico **participativo**. Es decir, que hayan incluido en la visión del territorio las visiones de cada uno de los actores involucrados social y económicamente en sus dinámicas. Incluir la perspectivas de varios actores permite producir un panorama más completo de la realidad, el equivalente de la expresión popular “cuatro ojos ven más que dos”.

Para nosotros, leer el resultado de los trabajos de nuestros participantes ha sido un verdadero placer, esperamos lo sea también para ustedes y, como siempre, no duden en enviarnos comentarios, sugerencias , opiniones...estamos a su disposición en:

[infodelnet@itcilo.it](mailto:infodelnet@itcilo.it)

Reciban un muy cordial saludo:

Diana A. López Caramazana  
Coordinadora de los Servicios de Información  
Programa DelNet – CIF/OIT

## INDICE

---

### Artículos

1. Argentina [Moreno, ¿qué ves cuando me ves?](#)
2. Bolivia [Identificación de potencialidades y condiciones para el desarrollo del municipio de Sucre](#)
3. Bolivia [Conocer nuestro territorio para crecer](#)
4. Colombia [Ciudad Bolívar: sus realidades para la búsqueda del progreso social y de la paz](#)
5. Costa Rica [Las posibilidades del sector cooperativo: resultados de una investigación previa al diagnóstico](#)
6. Chile [La necesidad de un diagnóstico de la Comuna](#)
7. Ecuador [Un diagnóstico en área rural... ¿una nueva moda o una útil herramienta?](#)
8. Ecuador [Elementos para la elaboración de un diagnóstico participativo con misión transformadora en el cantón El Pan](#)
9. El Salvador [Acercándonos y conociéndonos para trabajar juntos por un municipio mejor](#)
10. España [Un diagnóstico para el desarrollo](#)
11. Guatemala [Conozcamos nuestra comunidad de una nueva manera](#)
12. Honduras [Método de Investigación Comunitaria MIC. Conociendo las capacidades y el potencial del municipio](#)
13. Perú [Moquegua: reconstruirla nuevamente construyendo colectivamente una visión de su desarrollo](#)
14. Perú [Construyendo un futuro diferente. Diagnóstico participativo para el desarrollo local. La experiencia de Villa El Salvador](#)
15. Perú [Miraflores: La “Ciudad Heroica” enfrenta sus problemas sociales](#)
16. Uruguay [La zona oeste de Montevideo de una zona en emergencia a la emergencia de una zona](#)
17. Uruguay [¿Sabemos lo necesario para desarrollar el departamento de Montevideo?](#)
18. Venezuela [La relevancia del diagnóstico para una política oficial de exportaciones](#)

---

## 1. Argentina - Moreno, ¿qué ves cuando me ves? - Moreno - Gran Buenos Aires

Martín A. Spinosa, Centro de Estudios e Investigaciones  
Laborales CONICET, [mspinosa@inea.net.ar](mailto:mspinosa@inea.net.ar)

---

El informe presenta el proyecto de diagnóstico del distrito de Moreno, en el oeste del Gran Buenos Aires, Argentina, a realizarse por una organización mixta - Estado y sociedad civil- con el objetivo de establecer un perfil de desarrollo para la zona, caracterizada por la presencia de grupos sociales y económicos polarizados. El autor propone la realización de un estudio descriptivo, de carácter cualitativo y presenta las técnicas de recolección de información que se utilizarán y los pasos del proceso a seguir.

El objetivo de realizar este proceso de diagnóstico se enmarca en el seno de una organización mixta (con integrantes del Estado y la sociedad Civil), que tiene por propósito iniciar una experiencia de Banco Social de Microfinanzas, tomando como referencia otras experiencias existentes a nivel regional y en otros países.

Las dificultades para establecer un perfil de desarrollo local, identificado como propio por los distintos actores intervinientes, obstaculizan la sistematización de criterios para la selección de proyectos, para la orientación en cuanto a tipo de proyectos viables y resta potencialidad para encarar acciones de vinculación entre los proyectos familiares a nivel de economía popular y el resto de la economía formal.

Se intenta, a partir de iniciar un proceso de diagnóstico, potenciar los recursos existentes a nivel local, complementándolos con las oportunidades que el entorno genere o pueda generar, al tiempo que evitar que el escenario deseable para cada actor sea tan diferente que impida la realización de acciones conjuntas.

### ¿Nos conocemos?

Frecuentemente solemos decir “lo conozco como a la palma de mi mano” queriendo significar con ello que las cosas que están más próximas, más cercanas a nosotros mismos son las que más familiares nos resultan. Sin embargo, no siempre resulta como el dicho popular, y con frecuencia nos sorprendemos al reconocer en aquello que creíamos conocer características nuevas o diferentes de como nosotros las pensábamos.

Así sucede con nuestro territorio. Vivimos en él, andamos sus calles, sabemos de sus virtudes, sus defectos y de su gente, sin embargo, si a cada uno de los que lo integran les preguntásemos *cómo es*, no sería de extrañar que encontrásemos descripciones muy distintas, llegando a plantearnos, incluso, si efectivamente vivimos en el mismo sitio.

Y esto es así porque cada uno mira con ojos diferentes. Ojos que están mediados por los usos que cada cual hace del territorio, por los intereses y preocupaciones, por las relaciones que se entablan entre los diferentes grupos e individuos. Con esto no se pretende negar la existencia de características comunes y reconocidas por todos, sino poner de relieve que con ellas no es suficiente para construir un diagnóstico de la situación, en el cual todos nos veamos integrados y reconocidos. Un diagnóstico que posibilite describir el territorio en sus características y en su dinámica.

Todo proyecto que pretenda de la participación de todos, requiere entonces necesariamente, una primera fase de análisis de la situación inicial que ponga en común todas las miradas, al tiempo que construya en su proceso la definición de miradas comunes.

### **Lo que sabemos:**

El distrito de Moreno, ubicado en el extremo Oeste del Gran Buenos Aires, ha sido caracterizado muchas veces como distrito "dormitorio". Durante los últimos cuarenta años, el partido se fue poblando como lugar de residencia de familias obreras que tenían su fuente de trabajo en las zonas urbanas más concentradas. La cercanía del ferrocarril permitió que numerosas familias se instalaran. En este marco se desarrolló un sector tradicional de comercio, pensado para abastecer las necesidades de alimentación, y otras necesidades básicas en general.

Desde hace unos años, coincidiendo con el período de reestructuración productiva, y luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989 que tuvo consecuencias importantes en el partido, el empleo formal en relación de dependencia tendió a decrecer. El consiguiente incremento de las tasas de desempleo y la depreciación de las economías regionales, estuvieron acompañados por un incremento notable de la población.

En la actualidad, según estimaciones de un estudio realizado por la Universidad de General Sarmiento, el 40% de la población presenta problemas de empleo entre los desocupados y subocupados. En muchos casos la desocupación se prolonga por largos períodos configurando situaciones de creciente exclusión.

En este marco, muchas de las familias integrantes de los sectores más desfavorecidos se hallan desarrollando emprendimientos de subsistencia como única o principal fuente de ingreso familiar. Asimismo, y como un fenómeno complementario, se ha extendido y desarrollado el llamado Club del Trueque, generando en muchos casos una verdadera economía paralela, sin puentes con la economía formal.

El Estado Local, en este contexto, mantiene un papel importante como empleador, en la provisión de bienes y servicios, y, a partir de una presencia fuerte, en el diseño de acciones de contención y de desarrollo, tanto en lo que hace a la creación de servicios de infraestructura como de convocatoria a la participación de diferentes actores sociales.

Las entidades gremiales empresarias y sindicales son relativamente escasas y con poco poder de presión o representación, siendo en muchos casos directamente subsidiarias de las acciones municipales. El conurbano en general presenta la dificultad de que la información existente se halla agregada para el conjunto, siendo de este modo complejo extraer conclusiones útiles para las particularidades de un distrito. Por otra parte, la información existente es de tipo cuantitativo, con lo que se pueden estimar tasas de actividad de la población, de empleo o desempleo, personas ocupadas por rama de actividad u otras características, mas no son accesibles las estrategias que las personas o grupos ponen en juego para llevar adelante sus acciones.

Existen en este sentido algunos estudios cualitativos a nivel de historias de vida; sin embargo la perspectiva microsociológica con la que son encarados (sólo relatan la experiencia de los casos particulares estudiados), así como el reducido número de los mismos, no permiten arribar a conclusiones que contribuyan a encarar proyectos de desarrollo productivo.

De acuerdo al objetivo del diagnóstico, se propone la realización de un estudio descriptivo, de carácter cualitativo. Vale decir, nos propondremos identificar las características del distrito a partir de las percepciones que los diferentes actores tienen de él en tanto espacio de hábitat y en tanto ámbito de trabajo. Esto posibilitará ir configurando identidades a partir de las distintas perspectivas de los actores colectivos. Identificar cómo cada uno reconstruye el pasado y avisa un futuro deseable para el conjunto.

### **¿Qué nos interesa conocer?**

A partir de lo señalado, creemos que resulta relevante forjar una visión compartida tendiente a caracterizar el contexto regional y nacional en el cual se inscribe nuestro distrito. Con esta base podremos identificar las condiciones propias que nos permitirán definir un perfil para el distrito, fundado en los intereses y necesidades de los distintos grupos, así como las principales acciones hacia las que nos abocaremos.

Será necesario definir cuáles son las problemáticas y características salientes de la provincia de Buenos Aires en el contexto nacional y específicamente del conurbano bonaerense.

Podemos anticipar algunas tendencias:

- La consolidación de la provincia como un polo agroganadero en su interior con fuerte presencia de industrias agroalimentarias de alta tecnología y concentración, así como también del sector terciario y financiero.
- La creciente urbanización: a medida que crece la población y disminuyen las tierras disponibles, los nuevos asentamientos de población se van extendiendo hacia las afueras de conurbano. Esto se ve favorecido con la implantación de barrios cerrados en zonas alejadas pero de fácil acceso por medio de autopistas. En este sentido, Moreno está siendo partícipe de este proceso de mixtura entre,

por un lado, las barriadas populares más tradicionales, y por otro, numerosos barrios privados con alto poder adquisitivo.

- La concentración económica fundamentalmente en las áreas de servicios y financieras que desplazan hacia zonas con regímenes de promoción o de menor costo de mano de obra a las industrias. Asimismo, el encarecimiento de las tierras refuerza esta tendencia.
- La integración geo política que lleva a pensar políticas comunes entre los distritos que comparten una misma región o corredor productivo. Específicamente en el conurbano, la multiplicidad de vías de acceso y heterogeneidad de la población hace que muchos de los problemas y situaciones que enfrenta cada distrito, no puedan ser resueltos si no es a partir de acciones mancomunadas y de acuerdos entre distritos. Esto no solamente atañe a los poderes públicos sino también a las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de las Uniones empresarias del Oeste, entidades gremiales reunidas en federaciones o con centros regionales, etc.

Hemos mencionado sólo algunas de las tendencias que pueden observarse en el escenario regional. Ahora bien: ¿en qué medida estas tendencias representan oportunidades u obstáculos a los distintos sectores?

Seguramente las empresas inmobiliarias verán satisfechas sus necesidades si se favorece la instalación de emprendimientos de vivienda para población con alto nivel adquisitivo. Sin embargo, esta situación afecta a los pequeños productores hortícolas asentados en la región, que al encarecerse el precio de la tierra ven dificultosa la continuidad de su trabajo.

Podría resultar auspicioso el diseño de políticas públicas conjuntas entre los distintos municipios de la región. Sin embargo, las diferencias entre partidos políticos o de fracciones al interior de un mismo partido de gobierno puede llevar al establecimiento de barreras para la definición de acciones comunes.

En otro orden, y considerando lo especificado en los párrafos anteriores, resulta necesario, una vez caracterizado el contexto en el cual nos movemos y las diversas interpretaciones de sus características y tendencias, señalar cuáles son las condiciones propias que permitirán definir un perfil propio de desarrollo.

¿Qué condiciones hacen del distrito de Moreno un lugar propicio para?

¿Cuáles son los obstáculos que tendremos que resolver?

¿En qué aspectos somos fuertes o tenemos potenciales?

¿En cuáles nos resta mucho por hacer?

Sin duda, al igual que en el ejemplo anterior encontraremos miradas divergentes. Estas diferencias en las apreciaciones se corresponden con posiciones disímiles, desde las cuales cada uno de los sectores observa lo que sucede.



De lo que se trata en esta propuesta es de hallar aquellas cuestiones sobre las que es posible alcanzar el máximo consenso confrontando y compartiendo las miradas particulares a partir de reconocer una historia común, la existencia de procesos que se han dado en el tiempo configurando esta realidad, y que justamente por su carácter histórico permiten la transformación.

Seguramente podremos coincidir en que la extensión del distrito y la existencia de tierras ociosas, lo hacen un lugar propicio para el establecimiento de complejos habitacionales o barrios cerrados. Esto además se ve favorecido por tendencias a nivel regional que ya mencionamos. Ahora bien, ¿es éste el perfil que todos los sectores visualizan como posible y deseable? ¿son igualmente fundadas las opiniones divergentes?

Si existe consenso respecto de la oportunidad de aprovechar esta tendencia, será necesario resolver de qué modo es posible complementarla con acciones que tiendan a minimizar el impacto negativo que puede producir sobre la integración de la población, el consumo local en los pequeños comercios o la existencia de extensiones agrícolas.

A esta altura algunos podrán pensar que la realización de una empresa de este tipo no resulta posible. Que no es posible unificar posiciones ni alcanzar acuerdos que superen los intereses particulares. Sin embargo, no sólo es posible y la experiencia de otras regiones lo ha demostrado, sino que resulta indispensable si pretendemos no dejarnos llevar por los vientos que corren negándonos a definir el futuro que deseamos.

## **¿Cómo?**

Las técnicas más apropiadas para este tipo de diagnóstico son las entrevistas de tipo semiestructurada a informantes clave y los grupos focales o motivacionales. En ambos casos, se requiere que los actores intervinientes cuenten con el suficiente grado de representatividad. Esto además se constituye en un medio para favorecer el involucramiento de la comunidad en el proceso de diseño.

A modo de primera aproximación será necesario convocar en un primer nivel a la Unión de empresarios del distrito, a las cámaras de comercio existentes, a las asociaciones profesionales, a las entidades gremiales con representación en el partido, al Estado local (tanto al poder ejecutivo como a los representantes de las distintas fuerzas políticas que integran el legislativo); a las iglesias y credos más representativos, a las organizaciones comunitarias. Esta reunión de dirigentes puede contribuir a identificar las ideas que los líderes de la comunidad tienen y sobre las que orientan sus acciones.

Una metodología apropiada para la detección de estas opiniones puede ser la realización de una encuesta dirigida personalmente a sus representantes con el propósito de elaborar un primer documento de discusión con las opiniones de todos respecto de algunos puntos centrales:

- Imagen del distrito
- Cuáles han sido sus principales problemas
- Cuáles son sus principales virtudes;
- Cómo se integra en la región del conurbano
- En qué debería distinguirse respecto de los partidos vecinos

Por otra parte, con el propósito de contrastar las opiniones de los dirigentes con la de sus representados y al mismo tiempo integrar a quienes no se encuentran integrados a organizaciones formales, se propone la realización de grupos focales o de discusión, integrados por grupos homogéneos según distintos criterios de focalización (jóvenes, adultos, niños, mayores; mujeres; mujeres jefas de hogar; docentes y profesionales; de diferentes niveles económico social).

La convocatoria a estas “reuniones de discusión” debería concertarse con organizaciones representativas para cada sector. Seguramente la iglesia católica será en este caso un actor importante por su transversalidad, así como también los nodos del club del trueque y el Estado municipal.

El resultado de estas reuniones, organizadas a partir de la discusión de algunos temas, y el registro sistemático de las opiniones de cada grupo constituirán la segunda fuente de opiniones.

Ambas fuentes (la encuesta a los representantes y el resultado de los grupos focales) pueden sistematizarse en un documento final que identifique a juicio de los distintos sectores, cuáles son las amenazas y oportunidades que en el contexto se le plantean al distrito y cuáles sus debilidades y fortalezas para encararlas desde acciones locales.

Este primer documento, será el borrador de discusión de reuniones zonales, en donde cada barrio, cada grupo, cada entidad pueda ponerlo a prueba y construir una mirada conjunta. Priorizar problemas y valorar oportunidades integrando su propia mirada a la del resto.

### **¿Quién lo hace?**

Como se desprende de lo anterior, la elaboración de un diagnóstico requiere de la participación más amplia posible.

Seguramente serán pocos los que se nieguen a dar su opinión si ésta es solicitada en forma oportuna, accesible y en un marco de respeto y valoración.

Un elemento importante a destacar es la existencia de numerosas instituciones educativas de nivel terciario en el distrito que tienen como parte de su currícula la realización de prácticas de tipo comunitario u organizacional. Se trata de un elemento estratégico que puede contribuir a la realización eficaz de una propuesta de este tipo, orientados y coordinados por un equipo de algunas de las organizaciones convocantes.

## Conclusiones

Hemos tratado de pensar en estas páginas sobre la importancia que para cualquier proyecto, y particularmente para el que intentamos iniciar de microfinanzas, tiene la realización de un diagnóstico que involucre a la mayor cantidad de actores y perspectivas posibles, actuantes en el distrito.

Seguramente es un proceso lento y costoso en tiempo, en esfuerzo, y que requiere de algunos medios.

Algunos pueden preguntarse si es realmente indispensable iniciar una actividad de este tipo. Si su amplitud y apertura no generará demasiadas expectativas, si no favorecerá algunas discusiones que parecen olvidadas.

Es probable que tengan razón en plantear estos reparos. Sin embargo, como lo desarrollamos antes, se trata también de miradas que dependen del lugar desde donde nos situemos.

Si lo que pretendemos es iniciar un proceso de desarrollo compartido, de sumar esfuerzos, de priorizar intereses. Si buscamos superar las visiones de corto plazo, consensuar acciones que perduren en el tiempo, no es posible hacerlo sin planificación, ni planificar sin hacer un adecuado análisis de la situación, ni hacer éste desde la mirada iluminada de un grupo.

Negarse a construir una visión conjunta y participada del pasado y del futuro deseado pone en riesgo cualquier acción futura planificada. Si lo que se trata es de modificar la realidad, pues entonces, corramos el riesgo de poner a prueba nuestra propia opinión.

---

## 2. Bolivia - Identificación de potencialidades y condiciones para el desarrollo del municipio de Sucre - Sucre

Álvaro Aguirre Villazán, PROAGRO - Promotores Agropecuarios, [pdsproag@mara.scr.entelnet.bo](mailto:pdsproag@mara.scr.entelnet.bo)

---

El presente trabajo presenta una propuesta de diagnóstico para el municipio de Sucre, Bolivia, como un primer paso en pos de aumentar los niveles de participación de la población en la toma de decisiones. El autor realiza una descripción detallada de las diferentes estructuras, públicas y privadas, y de sus modos de funcionamiento. En cuanto al diagnóstico, fundamenta su utilidad, y detalla una serie de variadas metodologías para llevarlo a cabo, de modo de garantizar pluralidad de actores, de fuentes de información y de puntos de vista en el posterior análisis de los datos.

### Introducción

El Municipio de Sucre comprende la ciudad de Sucre, con casi 200.000 habitantes y los alrededores que forman un anillo periurbano de unos pocos kilómetros, de características rurales y con una población que no supera los 10.000 habitantes.

El Gobierno Municipal está formado por una instancia deliberante y normativa que es el Consejo Municipal, formado por 10 representantes de la población elegidos por voto universal cada cinco años, los cuales deben ser parte de una plancha electoral elaborada por los partidos políticos participantes. Actualmente tienen representación 5 partidos en dicho Consejo. Los Consejales eligen a su vez a uno de ellos para ser Alcalde, es decir, la cabeza del Ejecutivo, el cual ejerce su mandato durante un año al cabo del cual puede ser reelecto en función de la evaluación de su trabajo y principalmente de los acuerdos y estabilidad de los pactos políticos que generalmente requiere.

Existe una frondosa *estructura burocrática* destinada a cumplir las funciones asignadas al municipio por una ley de descentralización administrativa (LPP) de unos cinco años de antigüedad, de manera que los gobiernos municipales están haciendo sus primeras experiencias en las funciones correspondientes principalmente a:

- Regulación y ordenamiento territorial y del crecimiento de la infraestructura urbana
- Administración de la infraestructura de salud y educación (cerca del 20 % del presupuesto)
- Provisión de servicios básicos de saneamiento ambiental (agua, alcantarillado, recolección de basura...)
- Provisión de algunos servicios de infraestructura básica (apertura y asfaltado de calles, electrificación)
- Construcción de infraestructura de apoyo a la producción o actividades de carácter productivo con el enfoque de "Municipio Productivo" (algo más del 60 % del presupuesto)

Además existen algunas reparticiones de carácter regulador y de control del mantenimiento de las características arquitectónicas, de promoción de la actividad cultural y otras.

Administrativamente el Municipio está subdividido en ocho distritos municipales, 6 de ellos urbanos, con un Subalcalde, elegido por el Alcalde, a la cabeza de un reducido grupo de técnicos (2 ó 3) para realizar una gestión todavía no bien definida, pero que, en todo caso, tiene la intencionalidad de promover la desconcentración y descentralización de algunas funciones y acercar un poco más la gestión municipal con la población. Completa la organización de la administración pública municipal una instancia de seguimiento a la gestión municipal, denominada Comité de Vigilancia, elegida por los representantes de las juntas vecinales del municipio, la cual se ha caracterizado hasta ahora por un alto grado de politización partidista que por lo tanto puede actuar con características de alta permisividad o de extrema fiscalización de la gestión municipal, dependiendo mucho de la situación política existente.

Los recursos que sustentan esta estructura administrativa provienen de los impuestos municipales locales (edificaciones y vehículos) y de una asignación del Tesoro General de la Nación (proveniente principalmente de las recaudaciones impositivas a la actividad productiva y comercial de todo el país, así como de donaciones y créditos), distribuido a los municipios en función del número de habitantes, de manera que se calcula en aproximadamente u\$s 70.- por persona por año el monto de recursos a ser administrado por cada municipio en los próximos años. Está también reglamentado que de estos recursos debiera destinarse no más de un 15 % a gastos administrativos.

Otra estructura estatal es el *Gobierno Departamental* que es ejercido por un Prefecto designado por el Presidente de la República y una igualmente frondosa estructura administrativa que cumple funciones principalmente de aplicación de las políticas y normativas emanadas del gobierno central respecto de sus principales campos de acción:

- recursos humanos en salud y educación y programas sectoriales.
- infraestructura vial (carreteras)

Existe un *Consejo Departamental* formado por unos 10 representantes de las provincias del departamento (Chuquisaca), elegidos por los alcaldes de todos sus municipios, que cumplen funciones de seguimiento a la planificación y ejecución de las actividades del Gobierno Departamental. Esta instancia también es bastante reciente (5 años) y se encuentra en proceso de fortalecimiento y asimilación de sus roles efectivos y potenciales. En todo caso su accionar, como el de los Consejos de Vigilancia Municipal, es muy poco conocido por la población, lo mismo que el de la gestión de los respectivos gobiernos, pues más se conocen las actividades de los gobiernos publicitadas que las presentadas técnicamente (como planes operativos o los resultados de evaluaciones).

Las *políticas* de salud, educación, económicas, etc, son elaboradas por el Gobierno Nacional. Como puede verse fácilmente no existe tradición local de proponer estrategias o políticas locales de ningún tipo, menos aún de desarrollo. Por muchas décadas se ha esperado que éstas lleguen desde el nivel central. En las últimas dos

décadas ha habido esporádicas iniciativas y contribuciones locales de planificación pero que han tenido muy poco impacto.

Ahora que se ha apostado a una *gradual descentralización* con la Ley de Participación Popular, que ya tiene casi 5 años de vigencia, existe un gran despliegue de actividades de capacitación a nivel de municipios y gobiernos departamentales referidas al fortalecimiento de la capacidad de gestión local. Sin embargo, parece haber una asimilación muy lenta pues todavía es muy frecuente ver inversiones absurdas principalmente en municipios rurales (vehículos lujosos de alto costo...) y una serie de vicios de la administración (nepotismo, corrupción, ineficiencia en la ejecución presupuestaria, deficiencias en la planificación y gestión, etc.)

Definitivamente se puede afirmar que no existe *accountability* o el hábito de rendir cuentas en la administración pública. Tampoco existe en el municipio y en general en la población boliviana una tradición de ejercer presión social para lograr la rendición de cuentas. Más bien existe una cierta costumbre desde las instancias fiscalizadoras, de buscar falencias en la administración para poder amenazar con hacerlas públicas y lograr una situación ventajosa –generalmente puestos de trabajo para los correligionarios políticos-. Las movilizaciones sociales de reivindicación son frecuentes pero casi siempre sectoriales, inmediatistas, referidas a lograr algún alivio para una situación insostenible o asfixiante (mejoras salariales...)

Otros *actores* principales de la *sociedad civil* son:

La *Universidad Pública San Francisco Xavier*, que vive de glorias pasadas pero hoy es reducto de políticos, nepotistas y tiene todos los vicios de la mala administración. Existen varias otras Universidades privadas y la sede principal de la Universidad Andina. Esta concentración de instituciones de formación superior responde a la tradición de ciudad estudiantil que tiene Sucre, donde se han formado profesionales de todo el país y de otros países vecinos como ser Brasil, Perú y Paraguay, principalmente. Esta actividad ha representado una significativa movilización de recursos e ingresos económicos por servicios que brinda la población (alojamiento, alimentación, etc). Lamentablemente la desacertada gestión de la universidad pública (escándalos de corrupción, etc) ha provocado descrédito y pérdida de la imagen de prestigio que resultó en una casi drástica reducción del flujo de estudiantes extranjeros.

Por otra parte, la *poca actividad empresarial* sobreviviente ha quedado reducida a tres fábricas actualmente: una de cemento, otra de sombreros y una tercera de cerveza, que se encuentra en crisis y se vio amenazada con la quiebra hace poco tiempo. A esto se puede añadir una modesta producción de artesanías, algunas de las cuales son muy apreciadas por los turistas europeos.

En cuanto al *turismo*, algunos de los principales circuitos que oferta el país pasan por la ciudad, que puede ofertar una arquitectura colonial bien conservada así como un ambiente agradable para pasear, buen clima y riqueza de expresiones culturales musicales y en danzas. Sin embargo, no existe una cultura de hospitalidad ni de valoración del turismo y su potencial. Todavía son pocas las iniciativas que aprovechan del turismo para generar ingresos ofreciendo servicios de calidad y apreciados por el turista. La mayor parte de la población es indiferente a este potencial

y su comportamiento en consecuencia es muy negativo y desfavorable (bloqueos de rutas en las frecuentes movilizaciones de protesta, poca amabilidad, etc.)

Las *políticas gubernamentales no priorizan* tampoco la atención de este sector de tanto potencial, aunque es reconocido como tal. De esta manera existe un flujo irregular de vuelos, un aeropuerto operable sólo de día y que requiere de óptimas condiciones climáticas pues a la menor llovizna provoca suspensión de vuelos, carreteras intransitables en época de lluvias con muy pocos tramos asfaltados, etc. La población es más bien pasiva, para algunos, conformista, desconfiada, pues perdió la fe en las promesas electorales, decepcionada continuamente por demagogos políticos y por la incapacidad de los gobernantes.

En el *clima institucional* en general es casi inexistente el estímulo a la superación profesional pues no existe reconocimiento a los méritos, los cargos públicos no son institucionalizados, no hay carrera administrativa ni estabilidad de funcionarios técnicos.

La *población está marginada* de las principales decisiones inherentes al desarrollo local, así como también está experimentando una pérdida creciente de relevancia política a nivel nacional, más acentuada en la última década con la disminución de cinco de sus representantes nacionales en el parlamento. Aunque la marginalidad se inició ya a principios de siglo con el traslado forzoso y violento de la sede de gobierno a La Paz, acompañando el cambio del poder económico provocado por la finalización de la explotación minera de la plata y el auge de la del estaño. Esta creciente irrelevancia y marginalidad han llevado a una postergación y desatención de las necesidades de la región completamente injustas.

El único Poder del Estado que queda asentado en Sucre es el Poder Judicial que tiene importancia para dar cabida a buen número de funcionarios públicos –de la clase media-.

Los *indicadores* muestran, con relación al resto del país y especialmente del eje del desarrollo, un bajo nivel educativo con altas tasas de deserción escolar y de analfabetismo, especialmente de la población femenina adulta. Igualmente ostenta bajos indicadores de salud y calidad de vida en general. Obedeciendo a concepciones erróneas de la planificación en el pasado, todavía se observa que los esfuerzos productivos están orientados tradicionalmente a la agricultura aunque es una región de muy poca tierra cultivable.

La *crisis económica* que golpea al país se siente con más fuerza en este territorio, habiendo provocado el cierre de varias empresas medianas e innumerables pequeñas.

Existe también una creciente actividad *comercial informal*, aunque cada vez más combatida y controlada. El sector *servicios está muy extendido* provocando una tercerización de la economía.

Por lo tanto es posible caracterizar la estratificación social como que una gran cantidad de la minoritaria población de *clase media es funcionario público* o dependiente del estado. El grado de *organización de la población* es bueno, pero las organizaciones son nuevas ya que las tradicionales están debilitadas y desprestigiadas (Central Obrera Boliviana, sindicatos mineros, etc),

## Desarrollo de la propuesta de diagnóstico

*El objetivo principal* del diagnóstico es conseguir toda la información relativa a las potencialidades y limitaciones de la población y del medio local, así como las oportunidades y amenazas que se desprenden de los procesos externos de evolución de la economía y de otros aspectos y tendencias generales del desarrollo.

*La utilidad del diagnóstico* es principalmente poder planificar acciones de desarrollo de la región, que permitan cambiar los aspectos negativos o deficitarios en la calidad de vida por otros más favorables al bienestar, aprovechando fortalezas y oportunidades y reforzando las debilidades.

El diagnóstico que se propone realizar tendría un carácter de investigación participativa y principalmente referida al ámbito local, por lo cual estarían involucrados activamente todos los *principales actores sociales del municipio*, esto es, el gobierno municipal, como coordinador del proceso, las instituciones públicas y privadas representativas, comprendiendo al sector salud, educación y otros importantes, la empresa privada por sectores productivos, las instituciones privadas de desarrollo (ONGs) como facilitadores y finalmente, como impulsores o promotores, las organizaciones territoriales de base y la población a través de sus representantes más idóneos y más cercanos posible a sus bases, es decir, desde diputados uninominales hasta dirigentes de juntas de vecinos o de comunidades rurales.

Las **metodologías de diagnóstico** serían variadas y complementarias entre sí, comprendiendo una combinación de estudios mixtos (de campo y gabinete por el tipo de información y cuantitativos – cualitativos por la naturaleza de la información). Los estudios combinarán también alcances: descriptivos, exploratorios y explicativos. Las fases comprenderán desde la formulación de objetivos, hipótesis, selección de indicadores, muestreo (aleatorio, estratificado y por conglomerados) utilizando fuentes secundarias, primarias e innovadoras.

Destacamos las siguientes:

- *Investigación y recopilación bibliográfica*, pues son varias las fuentes de información a partir de múltiples estudios, análisis y propuestas de desarrollo realizados en forma sectorial o parcelada por universidades, gobiernos locales precedentes y otras instituciones públicas y privadas, empresariales y no lucrativas.
- *Talleres (workshops)* de análisis y construcción de árboles de problemas, estableciendo secuencias de causalidad y efecto en la problemática socioeconómica identificada, dando participación a todos los actores y sectores identificados líneas arriba, en forma conveniente y estratégica para lograr un elevado nivel de participación y representación de cada sector en la problemática del conjunto.
- *Trabajo técnico de gabinete* para procesar la información, sistematizarla y organizarla a medida que se produzca para su devolución y análisis participativo de forma alternada con los talleres de trabajo participativo. En este período serán utilizadas diferentes técnicas pertinentes como la computadora de papel y otras que ayuden a enriquecer el proceso y esclarecer o precisar los encadenamientos causales, ponderación de los factores intervinientes, mensuración de sus impactos, identificación de puntos sensibles de intervención, etc., pues el nivel de



conocimientos de la población y actores participantes no será muy alto en cuanto a los aspectos técnicos de la planificación que se requiere para esto ni tampoco será mucho el tiempo que se podrá movilizar a la gente para que participe en los talleres.

- *Análisis FODA* ... pues es necesaria para la planificación estratégica con visión de largo plazo y considerando las ventajas y desventajas de carácter interno, así como los aspectos favorables y perjudiciales de carácter externo.

Entre las **ventajas** que tenemos para elaborar el diagnóstico podemos indicar:

- la existencia de técnicos capacitados para hacerlo, tanto en equipos municipales como en ONGs algunos con experiencia en procesos de este tipo.
- La organización de la población y los demás actores identificados
- La existencia de estudios previos, diagnósticos parciales o sectoriales y planes, políticas y estrategias marco, así como metodologías de planificación marco propuestas por el gobierno central.

Entre las **dificultades**:

- La mayor parte de la población desconoce este tipo de procesos y su utilidad.
- La población no cree mucho en las iniciativas gubernamentales
- Todos los actores sociales a involucrarse tienen poca disponibilidad de tiempo por diferentes razones, entre las cuales, que muchos trabajan sobre horas para aumentar sus ingresos.
- La visión de la mayor parte de la población tiene un carácter inmediatista que se desprende de vivir el día a día, subsistiendo apenas, y no está acostumbrada a planificar a mediano o largo plazo.
- Hay mucha burocracia para acceder a bibliotecas, fuentes de información institucionales y para lograr aceptación, interés y autorización de los directivos para que participen sus funcionarios en actividades fuera de oficina.

### **Posibles soluciones**

- Publicitar los objetivos y potenciales beneficios.
- Sensibilizar, capacitar e informar sobre la metodología, objetivos y oportunidades
- Movilización completa de las élites intelectuales, organizaciones que gozan de la confianza de la población como ser la Iglesia, ONGs e instancias directivas y generadoras de opinión para trabajar en conjunto y crear una predisposición favorable.

Como **estrategias para suplir la posible falta de datos** en algún sector pueden considerarse:

- Pedir apoyo de consultoras privadas para la investigación o búsqueda de alguna información
- Realizar encuestas por muestreo e investigaciones complementarias posteriores.
- Considerar información existente en otras regiones de características similares, para establecer analogías y parámetros orientadores aunque fuera con carácter temporal hasta conseguir los datos propios.

- Reforzar la sensibilización y capacitación para repetir el proceso parcial o totalmente en un futuro próximo pues la planificación es dinámica y debe actualizarse la información periódicamente.

Entre los actores que participarían en la recolección de datos estarían los equipos técnicos del municipio, de instituciones privadas de desarrollo y profesionales de algunos sectores como salud, educación, productivo, etc que pueden pertenecer tanto a entidades públicas como privadas.

Estos equipos se coordinarían entre sí bajo la dirección técnica del municipio en la elaboración del diagnóstico, planificando y ejecutando todo el proceso, solicitando la participación en las actividades de los diferentes actores, según lo planificado, y con las metas que sean necesarias y previstas.

## Conclusiones

Los beneficios e impacto para nuestro territorio serían muy importantes, pues se podría contar con la información objetiva para realizar planteamientos que ayuden a cambiar favorablemente la realidad encontrada, luego de haber identificado los problemas principales y sus causas, para poder influir o intervenir en los mismos buscando su solución.

Los beneficios pueden repercutir de manera muy importante y benéfica sobre la participación de la población en la gestión de gobierno local (municipal y departamental), esto es, sobre la posibilidad de plantear un *empoderamiento de la población marginada* en las decisiones sobre desarrollo local, de manera que pueda influir en las decisiones gubernamentales desde la generación de políticas con visión favorecedora y promotora del desarrollo local, hasta un adecuado seguimiento de la ejecución operativa del municipio y a participar en la priorización de las inversiones en el presupuesto gubernamental.

El trabajo tendría un gran impacto si logramos evidenciar las falencias de nuestra democracia representativa y gestión social para proponer correcciones y lograr una *mayor participación popular en las deliberaciones y decisiones de las instancias de poder local* para conseguir mayor transparencia en la gestión pública. Esto es, planificar y proponer mecanismos de empoderamiento que *permitan ejercer presión social por los mecanismos democráticos establecidos, fortaleciendo las organizaciones de base* y participación popular para exigir rendición de cuentas y transparencia en la gestión social gubernamental, así como *proponer y obtener la generación de políticas que favorezcan en todos sus aspectos y sectores al desarrollo local*.

---

---

### 3. Bolivia - Conocer nuestro territorio para crecer - Sucre - Chuquisaca

Nuri Patzy Avilés, PROAGRO - Promotores  
Agropecuarios, [mpatzy@mara.scr.entelnet.bo](mailto:mpatzy@mara.scr.entelnet.bo)

---

---

El artículo propone la realización de un diagnóstico del Municipio de Sucre, en la provincia de Chuquisaca, Bolivia. Realiza un panorama de la ciudad, respecto de sus potenciales productivos y turísticos. Desarrolla a continuación su propuesta, explicitando los potenciales beneficios de un diagnóstico, sus objetivos, la metodología y las técnicas más pertinentes para este caso, previendo al mismo tiempo las dificultades que se pueden presentar en la recolección de datos y aportando posibles estrategias de solución.

#### Introducción

Estar informados se ha convertido en un elemento crucial en nuestra época, y esto en todos los ámbitos: social, económico, político, etc. Es así que la búsqueda de soluciones para disminuir la pobreza y lograr el desarrollo en nuestros países parten también de la necesidad de conocer la realidad específica y la problemática del territorio para responder realmente a las necesidades de la población. Por ello, las nuevas políticas de desarrollo, que generalmente se plasman en planes, reconociendo esta importancia, parten ahora del conocimiento de la realidad sobre la que van a trabajar; es decir, elaboran en primera instancia un diagnóstico, como un médico que antes de determinar la enfermedad de su paciente y más aún el tratamiento para curarlo, investiga a profundidad todos los aspectos que le están sucediendo y que le dan las pautas para definir lo que tiene y la forma en que lo curará; lo mismo hacemos por tanto al elaborar un diagnóstico socio económico de nuestro territorio determinamos no sólo de una manera cuantitativa, sino también cualitativa todos los elementos que están ocurriendo para poder definir el camino que nos lleve a la solución de nuestros problemas y por tanto a mejorar nuestras condiciones de vida de una manera realista.

Por todo lo expuesto proponemos la elaboración del diagnóstico para el Municipio de Sucre como parte de un proceso de planificación participativa, de manera que éste requiere el conocimiento autorreferencial que tienen las juntas vecinales (es decir, la población) sobre la realidad que los circunda, las potencialidades que permiten organizar los procesos del desarrollo municipal y las limitaciones y problemas que impiden ese desarrollo. En otras palabras, el proceso de planificación participativa necesita partir del conocimiento que la población tiene de sus problemas, de los recursos y potencialidades y de las formas y habilidades para enfrentarlos.

## El Municipio de Sucre

El Municipio de Sucre está ubicado en la provincia Oropeza del Departamento de Chuquisaca. Se estima que la población del municipio llega a 223,436 habitantes (107,355 hombres y 116,081 mujeres) de los cuales 192,238 se ubican en el área urbana y 31,198 en el área rural. El municipio de Sucre mantiene un nivel de crecimiento, resultado de la combinación de los factores de migración y del crecimiento vegetativo de la población, aspecto que en el futuro influirá en la prestación de servicios de salud, agua, saneamiento básico, educación, empleo y otros.

Los recursos naturales en el área ocupada por el municipio de Sucre, no representan una potencialidad importante. La cobertura vegetal por la sobre – explotación a la cual ha sido sometida, en la actualidad, se encuentra degradada e inclusive, ha desaparecido en algunos sectores.

Los principales problemas que se presentan en el sector urbano del municipio de Sucre, debido al crecimiento poblacional experimentado en los últimos años, han determinado un sin número de consecuencias tales como la alta concentración de establecimientos educativos y de salud en el área del centro histórico que provocan un alto congestionamiento de vehículos, especialmente en las horas pico. Asimismo, el desarrollo de las actividades comerciales en torno a los mercados causa efectos similares, añadiendo la ocupación desordenada y anárquica de las aceras y calles aledañas a éstos por los comerciantes informales.

La ocupación del suelo, del área urbana, sigue los patrones de desarrollo de la ciudad; sin embargo esta expansión no ha seguido un plan urbanístico adecuado a las necesidades de los habitantes, lo que ha ocasionado un crecimiento desordenado de la periferia de la ciudad, con barrios aislados, calles angostas, sin continuidad y construcciones en áreas de riesgo.

La ciudad de Sucre presenta muchos atractivos turísticos, pues es una ciudad histórica con una arquitectura digna de ser apreciada y gran cantidad de museos. El reciente descubrimiento de huellas prehistóricas, las más importantes del mundo, le han dotado de otro gran atractivo turístico, es por ello que éste es el sector que se perfila como una de las potencialidades para el desarrollo. La actividad productiva es incipiente, y sólo se cuenta con una industria de importancia, las demás son pequeñas y micro empresas que se debaten en la supervivencia.

Aunque en el municipio de Sucre se encuentran un conjunto de instituciones públicas y privadas que tienen competencias y objetivos vinculados con la promoción de los sectores productivos en los ámbitos regional y local, en ausencia de una visión común sobre el desarrollo regional y el papel que le toca desempeñar al sector de la industria manufacturera, la duplicación de competencias, esfuerzos y la ausencia de coordinación son rasgos que caracterizan la coordinación entre estas instituciones.

Desde el sector público, la prefectura departamental prioriza el uso de los escasos recursos técnicos y financieros en el impulso a los sectores agropecuario, forestal, agroindustrial y manufacturero, aplicando inversiones con enfoque selectivo y promoviendo la generación de mayor valor agregado mediante el aprovechamiento de las materias primas e insumos locales.

El Gobierno Municipal, por su parte, ha definido roles orientados a promover y coadyuvar con el desarrollo económico productivo y el desarrollo local, creando condiciones favorables para su competitividad en el marco de estrategias de desarrollo basadas en potencialidades locales y el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes.

En el sector privado existe un amplio espectro de instituciones y organizaciones comprometidas con la promoción y desarrollo del sector productivo urbano.

Las instituciones privadas de apoyo han alcanzado logros importantes en la atención de las demandas de acceso a recursos productivos de la pequeña y microempresa, con una fuerte concentración en los servicios crediticios y una notable menor cobertura de servicios en aspectos vinculados con el desarrollo empresarial, los cuales se ejecutan al margen de procesos de coordinación entre sí y con las instituciones públicas.

Las organizaciones gremiales son estructuralmente débiles por la propia situación de crisis en la que se debate el sector productivo urbano y en particular las iniciativas económicas de pequeña escala. Desde el punto de vista financiero y de la capacidad de negociación con terceros, no tienen condiciones para prestar servicios a sus afiliados, un aspecto que, como un círculo vicioso, repercute en su escasa consolidación.

En este contexto, puede señalarse que no existe liderazgo desde el sector público o privado para encarar el desafío del desarrollo productivo bcal con posibilidades de articular el conjunto de agentes económicos y sociales del municipio. En ambos sectores se reconoce que la ausencia de una estrategia de largo plazo dificulta la coordinación y que la comunicación se ha reducido a espacios informativos puntuales.

Finalmente, aunque la Ciudad de Sucre es la Capital Constitucional de la República de Bolivia, al no ser sede del Poder Legislativo ni Ejecutivo, ha sido relegada a los últimos lugares en la priorización hecha por el gobierno nacional, el cual enfoca todos sus esfuerzos en los departamentos que con mayores posibilidades de desarrollo productivo e industrial están fortaleciéndose cada día más.

Ante esta situación de postergación y de falta de coordinación entre los actores socioeconómicos de nuestra región es importante relanzar ideas para el desarrollo de nuestro territorio, que partirán de un efectivo conocimiento del mismo, con la participación de población y organizaciones de nuestro municipio.

## **Desarrollo**

El diagnóstico que se propone podría ser utilizado en el marco institucional de las organizaciones cívicas de nuestra ciudad, las cuales, viendo la dificultad del Municipio de aplicar los Planes de Desarrollo planteados, con tropiezos desde el proceso de elaboración de los mismos, realicen este trabajo, de manera que sea un diagnóstico que no tenga la influencia política de algunas organizaciones que se empeñan en poner trabas al desarrollo de una tarea que en realidad no tiene de por sí una finalidad política.

### **Objetivo del diagnóstico**

Lograr el conocimiento compartido de la dinámica social, económica y política del Municipio obteniendo la información técnica necesaria para la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal y contextualizar la priorización de la demanda social.

#### **1. Metodologías de diagnóstico**

Se plantean los siguientes pasos metodológicos para la realización del diagnóstico:

- a. Realización de autodiagnósticos en cada una de las juntas vecinales (Organizaciones Territoriales de Base) del Municipio

Los autodiagnósticos se realizarán en todos los barrios del Municipio a través de la realización de talleres y la aplicación de encuestas familiares. En los talleres se obtendrá la información necesaria del barrio de una manera global utilizando para ello las técnicas más convenientes como mapas, matrices y otros gráficos que hagan más fácil la recopilación de la información.

Para complementar la información obtenida en los talleres se aplicarán encuestas a una muestra de la población para obtener los datos que no fueron recogidos en el taller. La definición de la muestra debe hacerse tomando en cuenta la identificación de estratos socioeconómicos de manera que se tengan datos representativos de la población.

- b. Realización de autodiagnósticos con organizaciones funcionales

De la misma manera que se elaboraron autodiagnósticos con la población, es importante realizar este mismo trabajo con las organizaciones, de modo que se pueda tener información de las actividades que se realizan en el Municipio.

- c. Levantamiento de información complementaria

La información básica del autodiagnóstico se complementará con información que se obtenga a nivel distrital en base a las siguientes sub-actividades:

- Recopilación de información de fuentes secundarias.
- Realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

- Levantamiento de información a través de observación directa
- d. Sistematización y Análisis Técnico de la información a nivel distrital y municipal

Una vez que se ha obtenido la información se deberá proceder a su sistematización y análisis en el nivel distrital y municipal. Constituidas las bases de datos de la información se debe analizar la misma realizando las siguientes actividades:

- Comparar los datos municipales con indicadores similares del nivel departamental o nacional. Esto permitirá ubicar y juzgar la situación del Municipio respecto del entorno, con parámetros objetivos.
- Conocer las causas de la actual situación y realizar un análisis proyectivo de ella.
- Determinar los flujos, relaciones e interacciones entre las variables sectoriales, a partir de una lectura sistémica de la realidad municipal.
- Obtener una propuesta de los problemas, limitaciones y potencialidades. Así como también de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

e. Validación Participativa de la Información Sistematizada

Esta actividad se realizará en talleres, en los mismos se presentará toda la información recopilada en fichas sinópticas para su consideración, complementación, precisión y posterior aprobación.

f. Análisis de la Situación Municipal

Esta actividad complementará y definirá el análisis previamente realizado ya que en el mismo participarán la población y organizaciones funcionales. De esta manera se realizará un análisis de la problemática ordenando los problemas en base a su relación causa y efecto, además se complementará la propuesta de potencialidades y limitaciones y el análisis FODA con la participación de los vecinos y representantes de las organizaciones vecinales.

## 2. Dificultades para la recolección de datos

Al ser un área geográfica urbana, se presentan dificultades en la participación de la población en los talleres vecinales. Se ha podido percibir por trabajos similares anteriores que la población con menores recursos es la que más participa en estos trabajos; en cambio la población que se encuentra con mejores condiciones de vida es más renuente, lo cual puede ocasionar distorsiones en la recolección de datos. Ésta es una de las principales dificultades del trabajo, la cual debe ser superada a través de una buena motivación de la población acerca del trabajo que se quiere emprender, de manera que los mismos comprendan que el proporcionar esta información y sobre todo el participar en su análisis, hace que la elaboración de la estrategia de desarrollo responda a las necesidades de la población y refleje sus inquietudes y aspiraciones.

### **3. Soluciones y estrategias para suplir la falta de datos**

Es importante que en la preparación preliminar del diagnóstico se determinen las variables que se van a investigar, porque tampoco es conveniente tener una cantidad de información que no se va a utilizar en ningún momento. Una forma de determinar estas variables necesarias es obtener de una manera preliminar la problemática del Municipio, y en base a ella seleccionar todas las variables que no deben faltar en el análisis diagnóstico. Esto nos permitirá tener la información que realmente se va a utilizar.

Cuando hay dificultades para la obtención de alguna información, siempre es posible obtenerla de alguna fuente primaria, ya sea a través de un muestreo o de entrevistas con informantes claves. Estos métodos, aunque no nos den con absoluta certeza toda la información, nos podrán proporcionar buenas aproximaciones de la realidad.

#### **Actores que participarán en la recolección de datos**

La recolección de datos tiene que ser realizada por el equipo técnico que esté preparando el diagnóstico, pero como éste es parte de un proceso de planificación participativa, la información también se recogerá con la participación de los actores. Éstos serán principalmente, las juntas vecinales (organizaciones territoriales de base del Municipio) con participación de dirigentes y miembros de base y representantes de organizaciones funcionales, como ser la Cámara de Industria y Comercio, la Cámara de Pequeños Empresarios, Asociaciones de Gremialistas, Asociaciones Culturales y otros.

#### **Conclusiones**

La realización de este trabajo, al ser convocado por la sociedad civil a través de sus organizaciones cívicas, no sólo permitirá un conocimiento de la realidad del Municipio, sino que logrará concretamente:

- Ser el punto de partida para la elaboración de una estrategia de desarrollo local coherente, sostenible y eficaz para el Municipio .
- Crear conciencia en la población sobre la necesidad de participar en estos procesos de manera que se genere un cambio en los mismos, y sean parte en las siguientes etapas del proceso.

Finalmente es importante mencionar que este tipo de trabajos sólo son útiles en la medida en que: a) la investigación llegue a conclusiones concretas que servirán posteriormente, b) la población e instituciones participen de manera consciente y c) exista la voluntad política e institucional de usar en el futuro los análisis obtenidos. Es decir, que se sienta que no ha sido un tiempo perdido sino más bien una piedra fundamental para iniciar el proceso de desarrollo.



---

#### 4. Colombia - Ciudad Bolívar: sus realidades para la búsqueda del progreso social y de la paz - Bogotá

Pietro Rossi, DIC-CB - Programa para el Desarrollo Institucional y Comunitario en Ciudad Bolívar, [pieros@col.net.co](mailto:pieros@col.net.co)

---

La necesidad de planificar un diagnóstico para la localidad de Ciudad Bolívar, ubicada en Bogotá, Colombia, se plantea en este informe no sólo en términos de desarrollo, sino también para "iniciar la constitución de un territorio para la vida, un espacio colectivo para construir la paz". A la descripción del estado de situación de los diferentes ámbitos de la localidad, le siguen el análisis de elementos favorables y desfavorables para la realización del diagnóstico, así como el relevamiento de los actores que deberían involucrarse en el proyecto.

La búsqueda de condiciones propicias para avanzar en la formación y/o consolidación de verdaderos procesos de desarrollo, parte del reconocimiento del territorio, del sentido de pertenencia que sobre él tengan sus habitantes y sus autoridades y del aprovechamiento de sus oportunidades y potencialidades.

En razón de ello y especialmente a las circunstancias y características que rodean la Localidad de Ciudad Bolívar, es oportuno ahondar en la comprensión y socialización de su situación de manera participativa y democrática, de tal forma que desde ahora y con el concurso de la mayoría de actores locales, se aborde la definición de políticas, programas, proyectos y en general todas aquellas líneas de acción que permitan alcanzar mejores condiciones de vida para los habitantes de la Localidad.

En ese contexto, se propone iniciar la constitución de un territorio para la vida, un espacio colectivo para construir la paz.

#### **El entorno actual de Ciudad Bolívar**

Ciudad Bolívar es una de las 20 localidades en que se divide el territorio de Bogotá. Está administrada por un Alcalde Local, cuya política sigue las orientaciones del Plan General definido por el Alcalde Mayor. La Junta Administradora Local ( JAL), corporación pública constituida por 11 ediles elegidos por voto popular para un periodo de 3 años, tiene la tarea de representar los intereses de la población frente a las entidades distritales. Por consiguiente, una de las actividades centrales de la JAL es apoyar la elaboración del Plan de Desarrollo Local.

**El territorio** de la Localidad, una de las más grande del Distrito Capital, es constituido en un 78 % por el área rural, en la zona urbana se compone de 341 barrios de los cuales sólo 139 son legalizados. Su población amonta, según estimas, a más de 1 millón de habitantes y está en continuo crecimiento. Este ascenso deriva del aumento demográfico, de la constante inmigración de campesinos que abandonan la dura y

insegura vida del campo y de los desplazados que cada año, a miles, se ven obligados a huir de diferentes regiones del país como resultado de la violencia, producto del conflicto interno que desde hace cincuenta años afecta al país y para el cual no se vislumbra salida alguna.

**La economía** de la Localidad enfrenta graves problemas, el 15% de la población es pobre y el 30% está en miseria. Un 20% se dedica al comercio, un 18% a la industria manufacturera y un 10% a la construcción. Esta situación implica una alta presencia de trabajadores informales y estacionarios. La tasa de desempleo es muy elevada (superior al 25%). En el territorio coexisten con la micro y pequeña empresa, importantes industrias como PAVCO, Embotelladora Coca Cola, Ladrilleras e Industrias de productos químicos que sólo utilizan el territorio por su ubicación, pues es escasa su relación laboral con la comunidad.

El área rural tiene un gran potencial agropecuario, de recursos naturales y ambientales. Sus pobladores se dedican primordialmente a la economía campesina tradicional, basada en el autoconsumo.

**El ámbito social** está caracterizado por la pobreza y la marginación y por ende por situaciones a éstas conectadas: violencia intra-familiar, malnutrición, escasa cobertura de servicios de salud (un 20,9% esta afiliada al régimen subsidiado), de transporte (el 68% de los barrios de la localidad no tiene acceso pavimentado a la red vial del resto de la ciudad), de educación (8,25% de analfabetismo, 50% de los escolarizados no supera la escuela primaria), alta inseguridad, resultado de la violencia que afecta al resto de la capital y en general al país. La vivienda está caracterizada por ser de autoconstrucción, un 17% presenta hacinamiento crítico y el 56.7% de la construcción es ilegal. Existen más de 76 conjuntos tuguriales no registrados y para éstos la cobertura de servicios es casi nula por encontrarse fuera de la cota establecida para la prestación de los mismos.

**El medio ambiente** tiene altos niveles de contaminación y deterioro. Está muy cerca de un relleno sanitario y no cuenta con un buen sistema de recolección de basuras. Existen zonas catalogadas de alto riesgo debido a deslizamiento de rocas y presencia de cárcavas, que afectan 100.000 habitantes.

**La organización comunitaria** está compuesta por un buen número de organizaciones representadas en Juntas de Acción Comunal, Movimientos Deportivos, Instituciones de Salud, Consejos Comunales y la Veeduría Ciudadana, todas con un buen sentido de pertenencia a la vida barrial. Además existen un alto número de ONG y de organizaciones de base (Red de Mujeres, Red Juvenil, etc.). También cuenta con la presencia de Casas Vecinales y Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.

**La institucionalidad** está conformada por La Alcaldía Local, La JAL, un Centro de Atención en Servicios Públicos, las instituciones distritales con presencia a nivel local, la Comisaría de Familia, la Registraduría del estado civil, la Casa de Justicia, en la que funciona la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía, entre otros.

## **El futuro: por dónde iniciar su construcción**

Es en este contexto que se hace necesario profundizar los elementos, las características y los actores principales del territorio, los cuales constituyen las variables en grado de modificar la situación actual para poner en marcha un proceso de análisis, reflexión y decisión. Proceso que atienda a la **rigurosidad de un diagnóstico orientado a recopilar las informaciones necesarias que permitan adoptar medidas para contribuir a mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales de menor ingreso**, aprovechando las potencialidades y ventajas con que cuenta la localidad.

Este ejercicio debe ser realizado convocando a la mayoría de actores locales en procura de identificar los temas estratégicos que afectan a la localidad e implementar la formulación del Plan de Desarrollo, entendidos como instrumentos operativos y de concertación para identificar y ejecutar las líneas de acción que se definan.

Su realización compromete no sólo recursos humanos, técnicos y financieros, también es necesaria la calificación y formación de actores, especialmente los que luego se constituirán en beneficiarios de los programas y acciones definidas.

Para realizarlo, se deberá examinar la documentación existente en varias fuentes; visitar aquellas entidades y organizaciones públicas y privadas que constituyen los principales actores en capacidad de influir sobre la situación económico-social; realizar talleres participativos con técnicos, expertos y responsables del territorio pero también con sus habitantes. Esto en aras de diseñar un desarrollo de la Localidad que esté en armonía con las decisiones distritales, en coherencia con las políticas nacionales y teniendo en cuenta las tendencias internacionales en un mundo que cada día da muestras de cambiar con una rapidez impensable hace pocas décadas.

## **La pertinencia de recolectar datos y elaborar el diagnóstico**

La Localidad de Ciudad Bolívar, tiene antecedentes de trabajo útil para analizar su situación actual y identificar colectivamente cuál sea su futuro. Desafortunadamente, esas experiencias han estado mediadas por la premura en el tiempo, poca retroalimentación de los procesos, dificultades en el acceso a la información. Así, se hace necesario valorar lo que implica realizar este diagnóstico, sus ventajas y dificultades:

### **Ventajas:**

- Disponibilidad de los funcionarios y algunos ciudadanos a colaborar participando en los talleres y, en general, en el proceso de elaboración del diagnóstico.
- Cada una de las instituciones cuenta con información sobre sus programas, actividades y recursos para la localidad.
- Voluntad de participación de las organizaciones de base que están interesadas en que el Plan de Desarrollo incluya problemáticas a ellos relativas.
- Existencia de un marco legal (Estatuto Orgánico de Bogotá y Acuerdo 13 de 2000) para realizar este tipo de prácticas.

## Dificultades

- No existe una base de datos cierta y al día de las organizaciones y entidades, a demostración de que se realizan acciones dispersas y atomizadas.
- Existencia de actores privados con intención de continuar imponiendo sus intereses particulares y de actores públicos que quieren aprovechar de su poder para finalidades personales (corrupción).
- Indisponibilidad de tiempo de la mayoría de los actores.

## El abordaje

Seguramente en el transcurso de la elaboración del diagnóstico se encontrará que no existen, o al menos no están disponibles, datos e información que son de primordial importancia para su realización. En tal caso, se propone contemplar por ejemplo, **que la misma comunidad levante información que haga falta, utilizando para ello, las Unidades Zonales de Planeación (UPZ), que al ser espacios más reducidos y de mayor vecindad, permiten una recolección primaria de datos.**

En este sentido parece de particular interés la implementación de una metodología investigativa llamada **“Apreciación Rápida y participativa” (ARP)**, por medio de la cual se pueden recolectar informaciones cualitativas sobre aspectos socioeconómicos del territorio, a condición de que esto sea dividido en micro-áreas que faciliten su reconocimiento. Este instrumento, sencillo, económico y rápido, presupone la participación de la población y por tanto es particularmente útil para examinar los elementos internos que afectan la Comunidad. Esta metodología fue introducida en el país, ya experimentada con éxito a través de un programa de la Cooperación Italiana.

También se puede acudir a institutos de investigación, universidades y eventuales proyectos de cooperación que han realizado estudios sobre el territorio. En caso de necesidad (dada la escasa disponibilidad de recursos), se podría recurrir a la contratación de estudios específicos que permitan levantar informaciones evaluadas de particular importancia.

## Quiénes son los comprometidos en esta construcción

Una de las fortalezas con que cuenta la Localidad es su gente, no sólo los pobladores, sino también quienes allí tienen su espacio laboral y de compromiso. Esto resulta particularmente importante al momento de realizar el diagnóstico ya que permite involucrar en la recolección y elaboración de datos, testimonios fundamentales comprometidos con el desarrollo de su territorio. Otros actores importantes que deberían participar son:

- El Alcalde Local y su equipo
- El Coordinador local de Planeación
- La Junta Administradora local
- Un Coordinador por UPZ, designado por la Administración local
- Dos representantes de la comunidad por UPZ
- Los integrantes del Comité Interinstitucional de la Localidad.

## **A manera de conclusión**

En síntesis, en este artículo se ha esbozado la propuesta para realizar un diagnóstico participativo de la realidad de la Localidad de Ciudad Bolívar, que permita la identificación de los temas estratégicos para la construcción colectiva de los objetivos, estrategias y metas que se deben alcanzar.

Tal como está concebido, la realización de dicho diagnóstico permite precisar y conocer de primera mano la realidad local; pero también concreta y precisa las posibilidades y potencialidades de la participación ciudadana, del logro de consensos, de la creación de una mayor sensación de pertenencia y arraigo con la Localidad. Este tipo de acciones en últimas conduce a la definición de estrategias, objetivos y líneas de acción con mayor precisión y aplicación.

---

## 5. Costa Rica - Las posibilidades del sector cooperativo: resultados de una investigación previa al diagnóstico - Huétar Atlántico.

Francisco Navarrete Vega, INFOCOOP - Inst. de Fomento Cooperativo, [fnavarre@infocoop.go.cr](mailto:fnavarre@infocoop.go.cr)

---

La Región Huétar Atlántico, en el Caribe de Costa Rica, fue objeto de una investigación sobre el comportamiento de su entorno, como paso previo a la realización de un diagnóstico de las cooperativas de la región. El autor, perteneciente al INFOCOOP (Instituto de Fomento Cooperativo), presenta los resultados de la investigación a través de cuadros sobre la participación productiva de la región dentro del país, las inversiones, y un análisis FODA. Se incluye también un relevamiento de las características de la población, con un pormenorizado inventario de actores locales. En virtud de la información recabada, se establecen los objetivos y la metodología para el futuro diagnóstico.

### Introducción

El presente trabajo se ha focalizado en el sector cooperativo ubicado en la Región Huétar Atlántica, mejor conocida como Región Caribe por estar ubicada en el Caribe de Costa Rica.

Esta región, en el campo cooperativo, pretende ser atendida por un organismo cooperativo de segundo nivel y que se denomina Unión Regional de Cooperativas del Caribe Responsabilidad Limitada y cuyas siglas son U.R.C.C.A R.L. Por ello se ha definido realizar un diagnóstico de las cooperativas de la Región para determinar la situación actual en lo operativo, administrativo, legal, las necesidades de capacitación, financieras y desarrollo de proyectos.

Definiéndose que antes de realizar el diagnóstico de las cooperativas de la Región del Caribe se realice una investigación del comportamiento del entorno de la región, para lo cual se utilizó la tipología del estudio de gabinete mediante la fuente de información secundaria, del que seguidamente se presenta los resultados.

### Descripción de la región

Costa Rica se encuentra ubicada en el Istmo Centroamericano, y políticamente, para efecto del Desarrollo Social del País, está dividida en seis Regiones, siendo una de ellas a Región Huétar Atlántica. Su extensión es de 9.188,52 km<sup>2</sup>, con una población de 278.769 habitantes, con una densidad de población de 30,3 h/km<sup>2</sup>. Se compone de seis cantones: Pococí, Guácimo, Siquirres, Matina, Limón y Talamanca; en donde Limón es el más poblado (83.631 h) y Siquirres es el más densamente poblado (55,1 h/km<sup>2</sup>), mientras que el de menor población es Talamanca (19.513 h) y a la vez con menor densidad (6,9 h/km<sup>2</sup>).

Su población está compuesta en mayor porcentaje por la raza negra, pero también cuenta con poblaciones indígenas de las etnias Bribri y Cabecar en Talamanca y Cabecar en Bajos Chirripó.

La Región representa para Costa Rica, un importante punto de proyección al mundo al movilizar el 70 % de los bienes de exportación e importación del país, así como por el asentamiento de grandes bananeras transnacionales que a pesar de ser generadoras de empleo impiden una clara dedicación del habitante a sus propias parcelas. Situación que se refleja en el 8 % de desempleo, un nivel de pobreza del 26 %, bajos niveles de educación y seguridad ciudadana.

La Región se caracteriza por tener una producción orientada por los rubros: plátano, ganado, banano criollo y raíces y tubérculos y se orientan actividades como piña, palma africana, arroz, chile y otros. Tienen estos productos la característica de que son altamente dependientes de los mercados internacionales y como tal, son muy vulnerables a las inestabilidades del mercado.

### Participación productiva de la región para el país

Sector	Actividad	% Participación
Industria	Refinería de Petróleo	3 %
Agricultura	Banano	69 %
	Plátano	60 %
Servicios	Muelles	64 %
	Aduanas	54 %
	Transporte	13 %
	Turismo	12 %
Financiero	Banca Estatal	2 %
Construcción	Permisos de construcción	6 %
Electricidad – Gas y Agua	Producido por RECOPE	3 %
Gobierno	Por No. de Empleados Públicos	2 %

### Cronograma de inversión según sectores

Sectores	Dólares	%
<b>1. Sectores de Producción</b>	<b>507</b>	<b>36%</b>
Agropecuario	80	6%
Industria	394	28%
Agroindustria	21	1%
Turismo	13	1%
<hr/>		
<b>2. Sectores de Desarrollo Social</b>	<b>278</b>	<b>20%</b>
Salud	18	1%
Educación	10	1%
Vivienda	201	14%
Seguridad Social	15	1%
Organizaciones Sociales	7	0%
Recreación, cultura y deporte	27	2%
<hr/>		
<b>3. Infraestructura</b>	<b>432</b>	<b>31%</b>
Servicios de Apoyo	89	6%
Servicios Urbanos	72	1%
Manejo de Recursos Naturales	12	1%
Manejo de Riesgo	11	1%
<b>Total</b>	<b>1402</b>	<b>100%</b>



### Cuadro F.O.D.A. de Región Atlántica

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condición de puerto</li> <li>• Buena carretera al centro del país</li> <li>• Red ferroviaria bananera</li> <li>• Atractivo turístico (Tortuguero-Pto. Viejo)</li> <li>• Bosque tropical húmedo</li> <li>• Tierras aptas para cultivos tropicales húmedos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta aeropuerto internacional</li> <li>• Infraestructura muellera y de transportes</li> <li>• Buena carretera costera turística</li> <li>• Falta de servicios al turismo y baja calidad existentes</li> <li>• Nivel educativo de la fuerza de trabajo</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación turismo de crucero</li> <li>• Desarrollo de industrias de exportación</li> <li>• Zona libre privada de re-exportación</li> <li>• Ferrocarril interoceánico rápido (concesión)</li> <li>• Escuela naval con apoyo externo</li> <li>• Desarrollo universidades</li> <li>• Varias universidades privadas planean establecer sedes</li> <li>• Cadena de comidas rápidas considera abrir locales</li> <li>• Entrada en operación del nuevo muelle y grúa</li> <li>• Hay posibilidades de aumento en llegada de cruceros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corredor logístico centroamericano</li> <li>• Altos costos portuarios y corrupción</li> <li>• Violencia interna</li> <li>• Percepción de acción sindical intransigente</li> <li>• Destrucción del ambiente</li> <li>• No hay perspectivas de establecimiento de nuevas industrias en la Región</li> <li>• El precio internacional del banano</li> </ul>

## Inventario de actores locales

Institución	Servicios actuales	Recursos disponibles
JAPDEVA	Desarrollo de Proyectos Financiamiento Asistencia Técnica Capacitación	Infraestructura Recurso Humano Recursos económicos Programas de Asistencia Técnica Programas de capacitación
Centro Agrícola Cantonal	Asesoría Generación de proyectos Financiamiento de cultivos Proyección comunal Viveros y actividades agrícolas	Infraestructura Recursos económicos Personal de la región Credibilidad Poder de convocatoria Terrenos Programas de asistencia técnica Insumos agrícolas
CCSS	Atención médica en general Consulta externa Laboratorios Odontología Planillas Servicios de emergencia	Infraestructura Recurso humano
Municipalidades	Administración del acueducto Recolección de basura Mantenimiento de caminos Cobro de impuestos	Presupuesto propio Infraestructura y equipo Partidas específicas
MOPT	Presupuesto propio Infraestructura y equipo Partidas específicas	Maquinaria y equipo
Credos religiosos	Sociales Espirituales	Integración voluntaria Templos Salones parroquiales Oficinas
Banca estatal y privada	Crédito a microempresas Captaciones Transferencias Cuentas corrientes	Financieros Técnicos Recurso humano Infraestructura
Asociaciones de desarrollo	Participación en la solución de problemas comunales Infraestructura Mejoramiento de vías Actividades económicas	Generación propia Salones comunales Transferencias
ICE	Telecomunicaciones Mejoramiento de caminos	Infraestructura Financieros Técnicos Transporte
Ministerio de	Educación primaria, secundaria	Recurso humano

Educación	y universitaria	Infraestructura
<b>Institución</b>	<b>Servicios actuales</b>	<b>Recursos disponibles</b>
MAG	Asesoría técnica Agropecuarios	Infraestructura Recurso humano Capacitación
INVU	Tramitación de bonos de vivienda Financiamiento de viviendas	Recursos humanos y económicos
Cámara de turismo.	Tours Publicidad Asesorías Representación gremial Fomento de actividades	Recursos naturales Infraestructura
Grupos ambientalistas	Protección del ambiente Reforestación Reciclaje Conservación de recursos	Recurso Humano
Acueductos Rurales.	Suministro de agua Construcción de acueductos Cobro del servicio	Infraestructura Asesorías de A y A
Guías Scouts	Formación adolescente Campamentos Fomento de juegos tradicionales Rescate de valores	Recursos humanos
Comités de Deportes.	Fomento al deporte y recreación Organización de eventos	Estadios y canchas deportivas
PANI	Control de agresión a menores	Recurso humano
Cruz Roja.	Atención de accidentes Traslado de enfermos	Infraestructura Transportes
Bomberos	Atención de incendios.	Infraestructura y transporte
Hogares de ancianos	Atención al anciano	Infraestructura
Asociación de educadores y pensionados.	Defensa Formación Eventos especiales.	
Organización de productos no tradicionales.	Producción Comercialización Financiamiento Asesoría	Producto Estructura Financiamiento Asesorías
Entidades de Orden Público	Seguridad ciudadana	Infraestructura
Fiscalía y Alcaldía.	Jurisdicción	Infraestructura Recurso humano
ONG'S	Financiamiento Asistencia Técnica Capacitación Emprendimiento	Infraestructura Recurso Humano Recursos económicos Programas de Asistencia Técnica Programas de capacitación

## **Objetivo del diagnóstico**

El Diagnóstico será utilizado para elaborar un Plan Estratégico que permita conocer el aspecto situacional de las cooperativas de la Región del Caribe, sumado al conocimiento de su entorno, para impulsar con el apoyo de organismo estatal rector del movimiento cooperativo, INFOCOOP, un programa de Reconversión Productiva sobre la base del Desarrollo Local, que permita establecer mejores condiciones de vida socio económicas a los cooperativistas y las poblaciones de toda la Región.

Esto en virtud de que en los últimos 20 años Costa Rica ha estado sometida a una serie de cambios como consecuencia de los efectos que han tenido para el país, la apertura de mercados, cambios tecnológicos, globalización, reestructuración de los mercados de exportación, etc., lo que ha provocado una serie de procesos de transformación en sus áreas productiva, social e institucional, que han obligado a buscar nuevas estrategias de desarrollo. Sobre la base de que la falta de equidad en la distribución de los beneficios económicos generados en los nuevos procesos, y por otro lado, la búsqueda de nuevas formas de participación de la organización civil que reclama para sí el derecho de gestar sus propias opciones de desarrollo

Esto ha propiciado que la dirigencia del Movimiento Cooperativo, como principal actor del sector de economía social, se organice para emprender nuevas estrategias en el área socio económica, impulsando como medida de fortalecimiento y competitividad la Reconversión productiva a través del desarrollo local.

## **Metodologías de diagnósticos a utilizar**

De acuerdo al objetivo del diagnóstico, una vez conocido su entorno, la situación actual de las organizaciones cooperativas de la Región del Caribe, en sus áreas de gestión, replanteamiento e identificación de nuevos proyectos, necesidades de capacitación, asistencia técnica y financiera, se determinan como metodologías de diagnóstico las siguientes:

Por el tipo de información, se debe utilizar un estudio de gabinete partiendo de fuentes secundarias de información, para así conocer cuál ha sido el comportamiento organizativo, operativo, productivo, comercial, etc.; en qué ha incidido el Sector Cooperativo en el desarrollo socio económico en la Región Caribe, como componente del sector de economía social.

Por su naturaleza, se debe realizar un estudio cualitativo para conocer cuál ha sido el nivel de identificación y respuesta que ha tenido la base asociativa en sus cooperativas, respaldo y estabilidad para sus líderes, proyección hacia la comunidad, solidez de sus líderes regionales sobre todo en momentos de crisis, tanto del Sector Cooperativo como de respaldo a sus líderes.

Debe realizarse un estudio descriptivo focalizado al entorno, con el objetivo de aprovechar las fortalezas y debilidades del mismo, que sirva como herramienta consultiva al momento de elaborar el Plan Estratégico de la Unión de Cooperativas.

Para efecto de la aplicación del diagnóstico, se deberá aplicar una muestra del 100 % de la población, por motivo de que el objetivo de la encuesta es poder definir el estado situacional de todas las cooperativas de la Región del Caribe y de igual forma, conocer el grado de actividad de las cooperativas, aspecto que permitirá identificar el número exacto de cooperativas que están activas desde el punto de vista operativo.

## **Ventaja y dificultades para la recolección de la información**

Para la recolección de los datos se cuenta con la ventaja de contar con el apoyo total del Organismo Rector del sector cooperativo del país, para la parte logística, como transporte, equipo, recurso humano con alta experiencia en la aplicación de este tipo de instrumentos, otros; de la Gerencia de la Unión Regional y de los directores de la Unión como concedores de la Región.

Las dificultades se circunscriben en la distribución geográfica de las sedes de las cooperativas en la Región, al existir zonas de difícil acceso, el estado de inactividad económica de otras, que dificulta su localización por carecer de estructura física de ubicación, aspecto que obliga a tener que localizar a la gerencia o algún directivo, situación que delimitará la aplicación del diagnóstico, aunque ello no impedirá delimitar la situación de las cooperativas.

Como plan de Contingencia para la recolección de la información de las cooperativas que no puedan ser localizadas, se establece como procedimiento, primero, visitar el Departamento de Registro de Organizaciones Sociales para conocer su situación registral en lo que respecta a la Personería Jurídica y Cédula Jurídica y así conocer si están autorizadas para realizar la actividad económica para la cual se constituyeron; como segundo paso, revisar la Base de Datos que lleva el Organismo rector del sector cooperativo para conocer las estadísticas operativas que se tienen de estas cooperativas y determinar de esta forma su nivel de actividad económica; como tercer paso, de constatarse la completa inactividad operativa y desactualización legal, se procederá a coordinar con el Organismo rector la tramitación de disolución de la cooperativa.

Los actores que intervendrían en la recolección de la información serían, como equipo a tiempo completo, un funcionario del Organismo rector y la gerencia de la Unión Regional, por ubicación geográfica apoyarán al equipo a tiempo completo, los directivos de la Unión Regional y eventualmente para confirmar la ubicación, algunos líderes comunales y finalmente como apoyo ocasional, funcionarios que trabajan y se relacionan con las cooperativas en la Región.

## **Conclusiones**

El diagnóstico permitirá tener la información situacional del sector cooperativo de la Región Huetar Atlántica o del Caribe en donde se le daría respuesta a 100 indicadores entre ellos:

- La importancia del modelo cooperativo en la Región como mecanismo y modelo organización dentro de la economía social.

- El nivel de crecimiento asociativo, como oportunidad de desarrollo social.
- Conocimiento de los proyectos operativos que se pueden Reconvertir bajo la metodología de desarrollo local.
- El grado de inactividad de las cooperativas.
- Conocer los requerimientos para capacitación y asistencia técnica, lo que permitiría adecuar metodologías y programas de acuerdo a los niveles de escolaridad, grupo étnicos y ubicación geográfica.
- Conocer el grado de participación de la mujer en las organizaciones cooperativas que permitan ejecutar programas dirigidos específicamente a la mujer.
- Estructurar la ejecución de actividades puntuales en las cooperativas
- Conocer las actividades económicas y las posibilidades del emprendimiento de actividades entre cooperativas e intercambio de servicios.

---

## 6. Chile - La necesidad de un diagnóstico de la Comuna - Peumo - Cachapoal, VI Región

Pedro Huito Yáñez, GIA - Corporación Grupo de Investigaciones Agrarias, [capgia@ctcinternet.cl](mailto:capgia@ctcinternet.cl)

---

El autor de este artículo, miembro de la GIA - Corporación Grupo de Investigaciones Agrarias, propone la realización de un diagnóstico de la comuna de Peumo, en la provincia de Cachapoal, VI Región, Chile, y destaca la necesidad de una acción articulada entre instituciones públicas, empresariales, ONGs, etc, tanto para este proyecto como para la planificación de una estrategia de desarrollo local. En virtud de esto, y para dar cuenta de la heterogeneidad de la población rural, presenta una metodología de trabajo que realice cruces de información entre niveles - en el aspecto territorial - y dimensiones - ámbitos de relaciones entre sujetos. Plantea también de modo sintético cuáles serían los actores del proyecto y los modos de validación de la información obtenida.

### Introducción

El presente artículo intenta entregar proposiciones para realizar un diagnóstico de la Comuna de Peumo. La Comuna de Peumo se ubica administrativamente, en la provincia del Cachapoal, VI Región, Chile. en una zona apta para la fruticultura. La comuna comprende cuatro distritos censales (Aguas Claras, Codao, La Rosa y Gulutren). La superficie total de la Comuna es de 152,7 Kilómetros cuadrados.

Los límites comunales son: al norte Comuna de Coltauco; al sur, Comuna de Pichidegua; al este, Comuna de San Vicente de Tagua Tagua y al oeste, Comuna de las Cabras.

La población total de la comuna de Peumo en el año 1992 ascendía a 12.843 habitantes. En 1982 la cifra era de 12.348. Respecto de la distribución espacial en 1992, 6.682 habitantes residían en el sector urbano y 6.161 en el área rural (47,97%). La composición por sexo muestra una población masculina que supera levemente a la femenina (51,26%) del total.

A partir de la Reforma Agraria se generan cambios importantes en relación con la propiedad y la tenencia de la tierra. En la comuna, los predios expropiados entre 1966 y 1973, alcanzaban a 19. Después del golpe de Estado de 1973, se formaliza la entrega de parcelas a 150 beneficiarios. La Reforma Agraria, en todo caso no fue impedimento para la reconcentración posterior a esa fecha, de la gran propiedad. El sector de parceleros de Reforma Agraria se concentra en Codao y La Rosa.

Desde el punto de vista físico, la Comuna presenta dos sistemas: las zonas montañosas y la parte plana del valle. En la zona montañosa las pronunciadas pendientes, el suelo, el clima frío y seco y el permanente déficit hídrico hacen difícil la explotación de la tierra con cultivos. Predomina la vegetación natural. La zona del valle presenta un sistema hídrico que cubre las necesidades de riego de la zona y está conformada por 4 canales que tienen su origen en el río Cachapoal, en el sureste de la Comuna. Respecto a la capacidad de uso del suelo predominan los suelos de alta calidad (tipo Ir) permitiendo el uso del suelo con cualquier cultivo, donde el 90 % de la comuna tiene aptitud frutal.

Existe un amplio período libre de heladas, estimado entre 255 a 280 días.

### **Lo que permite un diagnóstico**

Un diagnóstico permite establecer la situación actual de la comuna, las tendencias que en ella se observan y determinar en relación al contexto general del país, cuál es el marco de restricciones y posibilidades que se presentan para el diseño de una estrategia de desarrollo local, con un enfoque territorial. Ello supone tanto en la elaboración del diagnóstico como en la definición de la estrategia de desarrollo, la participación articulada de las Instituciones Públicas, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Empresariales, presentes en la comuna. Para ello se debe establecer una instancia formal de coordinación entre todos los entes señalados, a cuya cabeza se deberá encontrar el Municipio, dado que es el ente de gestión administrativa de real peso en la comuna

Dadas las características de la comuna en términos productivos, se propone un diagnóstico que considere la especificidad de lo rural, adquiriendo especial relevancia la dimensión territorial del diagnóstico y el análisis de las tendencias globales que han ido definiendo la estructura social-agraria de la comuna. De acuerdo a los antecedentes del último censo de población y empleo (1992), la mayor parte de la población económicamente activa está relacionada con la agricultura, alcanzando 56,57% del total de la PEA. La alta población concentrada en la agricultura a lo largo del tiempo, confiere el carácter agrícola que ha sido tradicional de la Comuna. En 1992, los sectores que le siguen en importancia son el comercio (11,91%), servicios (11,27%), la industria manufacturera (5,47%) y el transporte (5,3%). Situación que probablemente no ha variado sustancialmente en los últimos años dado que la principal rama de actividad económica sigue siendo la agricultura, ligada a rubros altamente dinámicos (de exportación y de materia prima para la agroindustria). Lo que sí se ha producido en función de investigaciones realizadas por el Grupo de Investigaciones Agrarias en 1986 y 1996, es una profundización de la heterogeneidad de la población rural, y una mayor concentración del control del recurso tierra.



## La metodología que se propone

La metodología que se propone se grafica en la siguiente matriz:

<b>Dimensiones</b>	Dimensión Sistema Físico	Dimensión socioeconómica	Dimensión sociopolítico cultural	Dimensión Unidades económicas familiares
<b>Niveles</b>				
Comuna	X	X	X	
Localidad	X	X	X	X
Explotación o grupo familiar				X

Esta matriz es un marco de referencia; el punto de partida es que la realidad debe entenderse como un todo sistémico, integrado, en permanente evolución, lo que nos señala que al momento de interpretar la información recopilada no debe perderse de vista las ideas de proceso y articulación.

### Sobre los niveles

Cuando nos referimos a **niveles** estamos haciendo referencia al espacio territorial en que se asienta la población y se localizan sus recursos. En el caso de las localidades se debe señalar que, si bien es cierto que la comuna administrativamente está dividida en cuatro distritos censales, no necesariamente corresponden a las localidades que define este diagnóstico, por cuanto definiremos la **localidad** como el **espacio físico social inmediato donde la población establece sus relaciones sociales y económicas, las que le permiten obtener parte de los recursos para su reproducción como unidades familiares y como grupo social.**

Metodológicamente la definición de localidad contempla dos variables complementarias: **unidades manifiestas** y **unidades latentes**. Las primeras se refieren a los límites que la propia población reconoce a su espacio local (“nosotros” – “los otros”). Las segundas, las latentes, son aquellas que emergen producto del análisis del conjunto de interrelaciones y nexos que se establecen entre las distintas unidades, generando un espacio caracterizado por una alta densidad de relaciones sociales.

### Sobre las dimensiones

Las dimensiones aluden al ámbito en el cual se expresan las relaciones que los sujetos establecen entre sí, con lo productivo, con lo social y con lo físico, en tanto recursos para su reproducción social, económica y biológica.

Respecto de cada una de las dimensiones, se consideran una serie de componentes con sus respectivas variables.

1.- En el caso del **sistema físico**, nos estamos refiriendo a la caracterización del ecosistema de la comuna en estrecha relación con las respuestas que éste dé a las funciones que le asigna la población asentada, es decir una evaluación del medio físico con relación a la producción, asentamiento y mantenimiento de las funciones anteriores. En este caso nos referimos, por ejemplo, a:

- si hay o no degradación de los recursos
- si ocurre o no, por parte de la población, el uso de buenas tierras agrícolas en funciones de asentamiento
- si la presión por tierras agrícolas de buena calidad está o no expulsando población hacia la ciudad

En el último caso tenemos un buen ejemplo del porqué el diagnóstico debe ser integral: si se observa una tendencia de migración desde lo rural a lo urbano, la pregunta es: ¿La ciudad donde la función definida al medio es fundamentalmente de asentamiento (viviendas, servicios), está en condiciones de responder a una mayor población asentada en ella? El diagnóstico deberá indicarnos, por ejemplo, cuál es la capacidad de los servicios básicos (vivienda, infraestructura salud, etc.) para responder a las demandas de esa población.

2.- Respecto de la **dimensión socioeconómica**, nos estamos refiriendo a:

- Caracterización de la población de la comuna en lo demográfico (estructura por sexo, grupos etáreos, situación de migración, etc.) y en lo referido a la estructura de empleo (situación de la población económicamente activa, categorías ocupacionales predominantes, características de la fuerza de trabajo, etc.)
- Uso y tenencia de la tierra
- Mercados
- Servicios básicos
- Presencia de organizaciones

Para cada uno de estos componentes interesa determinar la situación actual, y las tendencias predominantes, para efectos de establecer en qué medida cada uno de ellos actúa como limitante o facilitante para el desarrollo a nivel local.

3.- Respecto de la **dimensión sociopolítica y cultural**, está referida a:

- La situación de la participación y organización local. Con especial énfasis en los niveles de participación y en la situación de las organizaciones locales.
- El análisis sociocultural a nivel de la comuna. Con énfasis en cuáles son los elementos culturales distintivos de las localidades y de la comuna, a efectos de ser considerados al momento de establecer una estrategia de desarrollo y a efectos de determinar las posibilidades de fortalecer la identidad local, como un componente necesario que coayude a la generación e implementación de una propuesta de desarrollo local.

4.- Respecto de la **dimensión sistemas de producción y/o unidades económicas familiares**. En esta dimensión lo que interesa es establecer cuál es la estructura de ingreso de cada familia y cuál es la estrategia de cada unidad familiar para obtener los recursos que le permitan asegurar su reproducción como unidad. La unidad de análisis es la misma entre lo urbano y rural, con la única diferencia que en este último caso, el diseño del instrumento a aplicar para obtener la información tiene que ver con lo productivo silvoagropecuario, y en la interpretación de la información no debe olvidarse que, siendo ésta una comuna agrícola, los procesos que ocurren en lo urbano son predominantemente determinados por lo rural.

Lo que se busca en esta dimensión del diagnóstico es establecer tipologías de unidades económicas familiares, en el caso rural tipologías de productores y en el caso urbano, tipologías de unidades familiares, con el objetivo de determinar cuál es el peso específico de cada tipo y los elementos característicos de su organización económica y social y las interrelaciones que se dan entre ellas.

## **Importancia de las tipologías como eje del diagnóstico**

La hipótesis de trabajo que releva la importancia de la construcción de tipologías es la siguiente:

- 1.- Existe una situación de heterogeneidad de la población rural que debe ser considerada al momento de definir una estrategia de desarrollo local en el ámbito rural.
- 2.- Buena parte de los efectos negativos de las políticas de desarrollo, en general con la población más carenciada, obedecen a la no consideración de la heterogeneidad, al aplicar políticas universales.
- 3.- Una forma de optimizar el uso de los recursos y la obtención de impacto real y positivo, es el diseño y la aplicación de políticas diferenciadas, y eso es válido tanto para lo productivo como lo social, por lo tanto este diagnóstico espera, como uno de sus principales objetivos, determinar la heterogeneidad de la población y definir la existencia de zonas heterogéneas, particularmente a partir de la delimitación de las localidades.

A este respecto, si bien es cierto que en esta presentación no se detalla la secuencia de elaboración del diagnóstico, uno de los aspectos a considerar es la delimitación de las localidades donde se combina el análisis de información secundaria (fundamentalmente cartográfica) y la definición de los límites por parte de la propia población, a partir de la definición que ellos hacen de su propia localidad en función del conjunto de relaciones que establecen entre ellos y con el entorno para asegurar su reproducción. En el fondo, ello implica considerar la construcción social de la realidad que la propia comunidad hace, y ello tiene un valor agregado por cuanto supone una primera evaluación de sus condiciones de desarrollo y no desarrollo.

## **Respecto de la recolección de datos y elaboración del diagnóstico**

Un primer elemento favorable para la recolección de información es el bajo número de población; otro elemento es que se han realizado investigaciones previas por parte del Grupo de Investigaciones Agrarias en la Comuna, en colaboración con la Cooperativa Campesina Coopeumo, en los años 1986 y 1996, para la elaboración de tipologías de productores.

En la presente fase del diagnóstico, surge como desafío considerar los elementos específicos del sector urbano de la comuna, y generar una efectiva articulación entre los actores urbanos y rurales, para concordar un diseño, aplicación y validación del diagnóstico.

El hecho de tener una experiencia previa y relaciones institucionales con la principal organización campesina de la comuna, facilita la participación de la población en aquellas instancias donde la información y su análisis suponen un efectivo involucramiento de los actores.

### **Sobre la información**

1.- Hay un nivel de información secundaria, que puede ser obtenida de los censos de población y empleo (última información disponible: 1996), cuyo propósito debe ser identificar las principales tendencias que están afectando a estas variables. Con la finalidad de confirmar dichas tendencias, ellas deberán ser cotejadas con:

- los resultados que arroje el análisis de información obtenida del municipio (fichas CAS: instrumento utilizado a nivel municipal para calificar el estado socioeconómico de los hogares y señalar la pertinencia de entregar beneficios sociales; número y monto de las patentes municipales para establecer el desarrollo de ramas de actividad económica; información de la oficina de empleo),
- la opinión de los actores sociales de la comuna.

2.- Existe otro nivel de información primaria que podrá ser obtenido a través de encuestas, particularmente la referida a la caracterización de las unidades económicas familiares.

### **Sobre la recolección de datos y elaboración del diagnóstico**

En la recolección de datos serán involucrados los distintos actores de la localidad. El procesamiento de la información quedará a cargo del equipo ejecutor, quien deberá presentar los resultados y conclusiones del diagnóstico a los actores involucrados. La validación de los resultados y conclusiones del diagnóstico se realizarán a través de etapas de discusión y síntesis para cada una de ellas, con los actores involucrados.

### **Reflexión final**

El diagnóstico permitirá determinar las oportunidades y amenazas que plantea el contexto y las fortalezas y debilidades tanto a nivel de la localidad como a nivel de cada uno de los actores involucrados.

El diagnóstico permite definir una estrategia de desarrollo local sostenible y sustentable, que se levante sobre información pertinente a los propósitos de la comunidad local.

Para cualquier tipo de intervención en desarrollo, el punto de partida es el diagnóstico. La mayor precisión y exactitud de sus resultados marcarán el mayor o menor impacto positivo de lo que se planifique para la comuna.

---

## 7. Ecuador - Un diagnóstico en área rural... ¿una nueva moda o una útil herramienta? - Manabí

Giuliano Bosi, CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, [cisp.man@ma.pro.ec](mailto:cisp.man@ma.pro.ec)

---

En este informe, el autor propone la realización de un diagnóstico del área rural de la provincia de Manabí, en Ecuador, que sirva de base para una planificación estratégica, pero también como ejercicio práctico para los propios habitantes de la región en la identificación y formulación de problemáticas, propuestas y en la construcción de consensos. Detalla la metodología a emplear y las etapas que la componen, identificando actores y previendo para cada una de ellas, las dificultades y posibles soluciones, así como el resultado, en términos de información recopilada y documentación a producir.

### Introducción

Recuerdo haber planificado, por muchas semanas, metodologías y herramientas de trabajo para preparar la elaboración de un diagnóstico en comunidades rurales indígenas que habitan un lindo altiplano de este continente.

Recuerdo, pero mucho más claramente, del primer día de diagnóstico en una comunidad, cuando un amigo y compañero de trabajo, sin habernos dicho nada, empezó la reunión con la asamblea de la comunidad invitando a una señora y un señor a jugar el papel del enfermo y la enfermera.

No entendí mucho de lo que se dijeron los “actores”, porque hablan una lengua antigua que lastimosamente me es desconocida, pero todos en la sala entendieron lo que íbamos a tratar de hacer, un análisis de su realidad, formular una *diagnosis*, para intentar recetar algo que pudiera ser de alguna utilidad. Entendieron también que sin su participación activa, sin el recuento de todos los “síntomas” que perciben, no iba a ser posible diagnosticar sus reales necesidades...

Manabí es una provincia grande y rica; seguramente es rica de costas y recursos marinos que alimentan a miles de pescadores artesanales y exportadores de pescado y camarones (Manta es el mayor puerto pesquero de la costa pacífica de América del Sur y el más grande del mundo por la captura de atún), cuenta con un buen potencial en un sector turístico en fuerte desarrollo, pero aproximadamente el 65% de su población vive en área rural y trae sustento de sus actividades agropecuarias (el 80% de estos campesinos cuenta con fincas de extensiones inferiores a las 10 hectáreas).

El área rural cuenta con tierras muy fértiles, pero sufre de un nivel de organización comunitaria muy bajo, cada campesino produce sin saber a qué precio o a quién podrá vender sus productos, sin recibir financiamiento o asistencia técnica, sin tener la seguridad sobre la calidad de los insumos que está adquiriendo para sus cultivos. A esto se suman los problemas relacionados con el aislamiento territorial y las vías de

acceso inadecuadas, en su gran mayoría caminos vecinales intransitables durante el invierno, con la presencia de problemas cíclicos de disponibilidad de agua debido a las sequías y a la inestabilidad del régimen de lluvias (Manabí significa "tierra sin agua"), y en fin, con su ubicación en áreas con elevado nivel de exposición a los riesgos naturales y especialmente al Fenómeno de El Niño.

En general se puede hablar de exclusión social, ausencia de gremios, presencia muy débil de organizaciones campesinas locales, las relaciones con las instituciones o políticos de turno son lideradas muchas veces por los caciques locales más que por líderes realmente representativos y elegidos por los pobladores. Existe un intercambio de promesas electorales y peticiones, muchas veces desatendidas, que se concretan en obras o proyectos puntuales totalmente desvinculados de una visión integral del desarrollo del sector campesino.

En un momento en que mucho se habla de descentralización y autonomía local, si no queremos simplemente pasar de un centralismo estatal a un centralismo provincial o municipal donde solo los poderes fuertes tengan la palabra en la definición de políticas y planes estratégicos, se vuelve prioritaria la apertura de espacios de participación para la población que vive en áreas marginales, tanto rurales como urbanas.

Dadas estas condiciones, a mi criterio es necesario realizar un diagnóstico rural de carácter participativo que tenga como finalidad la recolección de datos y documentación de aspectos de la zona que sirvan como base de una planificación estratégica, y que también sirva como ejercicio práctico para los habitantes del área rural en la identificación y formulación de problemáticas, propuestas y en la construcción de consensos entre los comunitarios.

## **Una propuesta concreta, un Diagnóstico Participativo**

### **El por qué de un diagnóstico...**

Si queremos que los pequeños productores agropecuarios sean actores primarios del desarrollo de la Provincia de Manabí, es necesario incluir en la planificación estratégica de los poderes locales acciones concretas orientadas a mejorar sus perspectivas de desarrollo.

Estas acciones no solamente tendrán que ser las obras de infraestructura que, aunque necesarias y fundamentales, en la mayoría de los casos son las principales solicitudes que han recibido y atendido las instituciones locales en sus relaciones con las comunidades rurales (camino, agua, centros de salud, escuelas, salones comunales). Existen otros problemas básicos, cuales por ejemplo la tenencia y legalización de tierras, el acceso a financiamientos para actividades productivas, la disponibilidad de infraestructuras para el acopio y comercialización de los productos, problemas que se constituyen en verdaderos cuellos de botella para un desarrollo sostenible de los pequeños productores agropecuarios.

Esperando el momento en que se pueda dar una participación real de amplias fajas de la población rural en el proceso de descentralización y de empoderamiento de las instituciones locales, y con eso quiero decir esperando el momento en que los

campesinos de la costa del Ecuador y de Manabí en particular, tengan un nivel de organización comparable con la de los campesinos de amplia parte de la sierra ecuatoriana, es indispensable encontrar un instrumento que permita tomar en cuenta las necesidades prioritarias de tan amplia parte de la población.

Consideramos que la elaboración de un Diagnóstico Rural Participativo, que abarque de manera integral toda la problemática de las comunidades del área rural, representa el mejor instrumento que se pueda utilizar en la zona para empezar un proceso de planificación participativa.

Además de poder ofrecernos una descripción sintética de una realidad articulada y compleja y un análisis que puede permitir identificar fortalezas y problemáticas concretas al mismo tiempo de proponer acciones en aras de mejorar la situación de los habitantes de la zona, la realización de un diagnóstico participativo conlleva un positivo efecto de sensibilización y dinamización en las mismas comunidades.

### **Objetivos del diagnóstico**

Durante la elaboración del diagnóstico, se buscará:

- Desarrollar actividades de diagnóstico que sean participativas e involucren a los pobladores para que éstos sean en alguna medida (a través del diagnóstico) actores del proceso de planificación.
- Recolectar y presentar de manera ordenada todas las informaciones y los elementos necesarios para poder planificar el desarrollo del área rural de Manabí.

Una vez concluido el documento final del diagnóstico:

- Éste deberá ser puesto a disposición de todos los actores del área para que se familiaricen con él pero también para que utilicen la información que contiene. El documento deberá ser difundido entre las mismas comunidades, las autoridades locales, las instituciones gubernamentales y las ONGs internacionales y locales.

### **Metodología**

Las informaciones necesarias para tener una visión integral de las condiciones de vida en cada comunidad, se pueden agrupar en los siguientes temas:

- Ubicación y condiciones bio-climáticas
- Historia
- Demografía
- Migración
- Organizaciones existentes
- Salud y Nutrición
- Educación
- Abastecimiento de agua
- Vías de comunicación
- Principales actividades productivas
- Estimación de ingresos y egresos
- Tenencia de tierra

Las fuentes previstas son de tipo *primario* (plenarias en las comunidades, grupos de discusión con uso de ejercicios e dinámicas prestados de los diagnósticos participativos, entrevistas con informantes clave) y de tipo *secundario* (censos, estadísticas de Ministerios de Salud y Educación, etc.)

Poder conyugar estos dos tipos de fuentes es muy importante porque algunos datos que se buscan para la planificación requieren de rigor institucional, como los datos censales de población; sin embargo, hay otros tipos de datos como los referentes a la migración, que son poco documentados al nivel oficial y en el caso de los cuales es altamente valiosa la percepción de los pobladores de la comunidad. Para datos de esta índole se dará prioridad al elemento subjetivo en la recolección de información.

En síntesis, el diagnóstico propuesto se compone de cuatro etapas fundamentales:

1. Trabajo preparatorio e investigación de fuentes secundarias;
2. Trabajo de campo;
3. Trabajo de sistematización y análisis de los datos recolectados; redacción del documento final, y
4. Devolución del documento a las comunidades y su divulgación a diversos actores.

### **1. Trabajo preparatorio**

Como primer paso es necesario hacer una selección de un muestreo de comunidades en las que realizar el trabajo. Se sugiere subdividir el territorio en zonas homogéneas por condiciones bio-climáticas y por homogeneidad de los principales cultivos (por ejemplo existen zonas donde prevalece el cultivo de maíz y maní y otras tradicionalmente cafetaleras) y al interior de estas zonas, seleccionar un muestreo estratificado de comunidades con base en los siguientes elementos:

- ubicación y condiciones de acceso
- tamaño de la comunidad (número de familias, de casas)
- disponibilidad de agua para uso humano y para riego
- otra información censal – datos socio económicos

Al mismo tiempo se definen las llamadas “herramientas”, es decir, los ejercicios o dinámicas a ser utilizados en el trabajo de campo. Esto incluye toda herramienta a utilizarse en los grupos de discusión, metodologías de conformación de los mismos grupos, formularios para las entrevistas con los informantes clave (maestros, enfermeros, presidentes de grupos o asociaciones presentes, etc.)

En esta fase es fundamental la participación de un experto en estadística que pueda diseñar un sistema de recolección de datos para que éstos puedan ser oportunamente sistematizados y aprovechados. En este sentido también sería valioso su aporte en la elaboración de los formularios para las entrevistas. El mismo experto apoyará en la identificación y análisis de las fuentes secundarias a ser utilizadas para el diagnóstico.



### *Dificultades y posibles soluciones:*

Las principales dificultades que se pueden encontrar en esta fase del trabajo están relacionadas con la escasa disponibilidad y actualización de censos y estadísticas en general. Aún así, estimamos que por la naturaleza de este tipo de estudio no sea tan importante una disponibilidad de estadísticas exactas cuanto lo es la capacidad de interpretación de una problemática en su conjunto.

### *Resultado del trabajo preparatorio:*

El resultado de esta etapa será un **documento metodológico** que desglose cómo se llevará a cabo el diagnóstico y que constituya una guía para la siguiente etapa de trabajo de campo; contendrá una descripción de las herramientas a ser utilizadas, los propósitos de éstas, metodologías de conformación de grupos y todos los otros elementos arriba mencionados.

## **2. Trabajo de campo**

Se compone de una serie de reuniones en las comunidades elegidas, que pueden tener una duración variable en función del tiempo de que dispone la gente y del nivel de participación que se logre en las diferentes comunidades.

El tiempo estimado es de 8-10 horas de trabajo en plenaria o en grupos, otras 3-4 horas para las entrevistas con los informantes clave y finalmente, 2 horas para la realización de una gira de observación en la comunidad para verificar o añadir detalles a las informaciones recolectadas.

Además de la recolección de datos e informaciones, es fundamental realizar en conjunto con los pobladores un análisis preliminar de las problemáticas encontradas (hacer un “árbol de problemas”) y formular posibles soluciones o propuestas.

El éxito de este trabajo dependerá mucho de las características de los *facilitadores*, los técnicos encargados de facilitar el desarrollo del diagnóstico en las comunidades, y en particular de su capacidad de preguntar, escuchar y observar en toda la permanencia en la comunidad. Así mismo es fundamental el clima de cordialidad y confianza que se logre instaurar con los pobladores.

### *Dificultades y posibles soluciones:*

Es notoria la dificultad en obtener, de parte de un campesino, datos reales sobre su producción agropecuaria y sus ingresos y egresos. Este problema es debido en parte a una falta de costumbre en tener una “contabilidad de la finca” y en parte a un frecuente recelo de no parecer “lo suficientemente pobre”. Es aquí donde resalta la importancia de dos elementos: a) una buena planificación de herramientas de trabajo que permitan cruzar informaciones y completar el cuadro (por ejemplo, asociar a las entrevistas sobre sus producciones, una herramienta cual es el dibujo del croquis de la finca donde resalten los diferentes cultivos y animales); b) la participación de un agrónomo en el trabajo de campo y especialmente en la gira de observación en la comunidad, para que pueda registrar datos adicionales y completar la estimación de ingresos y egresos de un muestreo de familias (es interesante hacer este tipo de análisis en el caso de familias que declaran poseer diferentes extensiones de tierra)

*Resultados del trabajo de campo:*

Conjunto de las informaciones requeridas, posibles soluciones a los problemas básicos, participación y sensibilización de los pobladores.

### **3. Trabajo de sistematización y análisis de los datos recolectados; redacción del documento final**

A fin de facilitar este complejo trabajo de manejo y organización de los datos cuantitativos y cualitativos recolectados, es imprescindible concordar algunas modalidades a priori durante la primera etapa de preparación de un documento metodológico. Conviene decidir de antemano cómo se van a analizar los datos recolectados y qué esquema general se utilizará para presentarlos.

Los facilitadores tendrán que contribuir en esta fase para poder aprovechar de todos aquellos detalles y sensaciones que han percibido durante el trabajo de campo y que muchas veces no encuentran su ubicación en formularios o tablas elaboradas anteriormente y quedan documentados en sus notas de campo.

En cuanto al carácter cualitativo de los datos, no se trata de sacar conclusiones definitivas. Se trata más bien de trazar tendencias generales y de captar las impresiones subjetivas de los participantes respecto a posibles iniciativas de desarrollo local.

*Resultado:*

Un **Informe Final** que refleje la realidad de la zona abarcada por el diagnóstico, haga un análisis de las problemáticas presentes y tenga elementos propositivos en la búsqueda de posibles soluciones y acciones concretas.

### **4. Devolución del documento a las comunidades y divulgación a diversos actores**

Una vez completado el documento final es necesario hacerlo conocer, especialmente a nivel local, para que contribuya a los procesos de planificación y pueda dar voz a las comunidades que contribuyeron a su realización y, de esta manera, servir para la apertura de espacios de participación.

La devolución del documento en las comunidades es, en primer lugar, un acto de reconocimiento y agradecimiento por su participación en el trabajo. Es además importante para que la comunidad y sobre todos sus representantes y autoridades conozcan y sepan utilizar la información, el análisis y las propuestas contenidas en el documento en sus relaciones con diferentes instituciones.

La divulgación del documento en otros espacios (gobiernos locales, instituciones y ONGs) se puede planificar según las necesidades de cada público, realizándose en la forma de talleres, mesas de discusión y presentaciones audiovisuales.

### *Resultado:*

El objetivo y resultado esperado en esta fase del trabajo, es hacer llegar a un público lo más amplio posible el documento. Sea que venga recibido con aceptación unánime o que genere polémicas y discusión, el diagnóstico habrá contribuido a la apertura de espacios de confrontación sobre el desarrollo en área rural.

El efecto que puede tener en las comunidades la fase de devolución, y en particular el confrontarse con un documento escrito que describa su realidad, y el buscar consensos respecto de las problemáticas y soluciones indicadas, representa a priori un resultado considerable de concientización e identificación comunitaria.

## **Conclusiones**

El presente documento presenta algunos elementos de reflexión sobre cómo realizar un diagnóstico que sirva para involucrar a los pequeños productores agropecuarios de Manabí en el proceso de planificación estratégica de esta provincia del Ecuador.

La realización de un diagnóstico participativo constituye para los que lo diseñan y realizan, un ejercicio de observación, conocimiento y análisis de la micro realidad de esa zona. Para los pobladores que participan, el proceso constituye un ejercicio práctico de comunicación y sistematización de información relativa a su propia realidad. En fin, para todos los actores involucrados en el desarrollo de la provincia puede representar una fuente importante de informaciones y elementos a considerarse en un proceso de planificación.

Por estas razones, no solamente el documento en sí cobra importancia por los datos y análisis que contiene, sino que también el mismo proceso de diagnóstico puede ser un aporte valioso hacia la participación de una más amplia faja de población.

---

## 8. Ecuador - Elementos para la elaboración de un diagnóstico participativo con misión transformadora en el cantón El Pan - El Pan - Azuay

Diego Cobos Séller, FEPP - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio - Regional Cuenca, [feppc@az.pro.ec](mailto:feppc@az.pro.ec)

---

Se presenta la planificación del diagnóstico a realizarse en el municipio de El Pan, en la provincia de Azuay, Ecuador, por iniciativa del gobierno local, junto con una amplia participación social. Se especifican y describen las técnicas de investigación a utilizarse, así como las fuentes de información secundaria con las que se cuenta y la participación coordinada de técnicos y empleados municipales con personal especializado de otras instituciones locales y ONGs, como el FEPP - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, en el que se desempeña el autor del informe.

### 1. Introducción

Proyectarnos al futuro con objetivos claros es el único camino que nos permitirá mejorar la vida de los habitantes de nuestras comunidades y cantones. Para ello es necesario conocer primero nuestra realidad y esto sólo sucede cuando entre todos analizamos la situación en la que vivimos y nos desenvolvemos; este análisis de la realidad es lo que conocemos como diagnóstico. ¿Para qué sirve un diagnóstico?, al igual que un médico, para darnos una receta o un remedio, primero realiza un estudio para ver qué tenemos; así mismo, para saber qué camino tomar y qué hacer para mejorar la vida de los habitantes de nuestras comunidades, al igual que el médico, debemos hacer un diagnóstico de nuestra realidad económica, social y política; y sólo después de conocer bien nuestra realidad, podremos hacer las propuestas y proyectos que mejoren esa realidad.

En el cantón El Pan se han realizado algunos trabajos de diagnóstico, que nos han servido en unos casos para la elaboración de propuestas y proyectos de desarrollo, y en otros como una interesante base de datos; pero la realidad cambia día a día, ya sea por nuestra acción consciente o por impactos y efectos de otros factores que están fuera de nuestro alcance, es por ello que debemos profundizar en el conocimiento de nuestra realidad. Para todo esto es necesario contar con la participación de los ciudadanos(as) del cantón, con el propósito de contar con la fuerza transformadora necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población.

La realización de un diagnóstico participativo nos permitirá a todos(as) entender la realidad de manera conjunta y concertada (como vivimos, cuántos somos, qué hacemos, etc.), solo así podremos hacer propuestas transformadoras; se trata de que entre todos veamos cuáles son nuestras fortalezas y debilidades, nuestros problemas más graves, la calidad de los servicios que tenemos, los sistemas de apoyo con los que contamos, las formas y relaciones de producción, etc., para a partir de esto hacer propuestas y proyectos viables que nos permitan mejorar nuestra calidad de vida.

Sabemos que nuestra realidad se caracteriza por la presencia de relaciones y formas de producción eminentemente campesinas, pues, la población económicamente activa (PEA) se dedica mayoritariamente a la agroforestación, actividad a la que se dedica aproximadamente el 70,4% del total de la PEA; en menor medida, la artesanía y los servicios, actividades a las que se dedican el 14,3% y el 5,6% de la PEA respectivamente. Esto nos permite concluir que la economía del cantón se basa principalmente en la producción agropecuaria.

La zona se caracteriza por la presencia de minifundio con el uso de una tecnología tradicional tanto agrícola como ganadera, que permite únicamente hacer agricultura de subsistencia, con muy pocos excedentes y de baja calidad que son destinados al mercado local, regional y provincial a través de una larga cadena de intermediarios. Por este motivo, las familias se ven obligadas a completar sus ingresos con labores artesanales y la migración.

Las características principales de este sistema de producción tradicional son las siguientes:

- Uso extensivo del recurso suelo.
- Aprovechamiento de la mano de obra familiar (no calificada)
- Cultivos tradicionales.
- Herramientas de labranza manuales como palas, picos, machetes, etc.
- Para el laboreo del suelo, uso de las yuntas (de tracción animal).
- Muy poca utilización de riego artificial.
- Deterioro permanente del suelo y de los recursos naturales en general.

En concordancia con lo anteriormente señalado, los habitantes del cantón El Pan, se han agrupado a través de asociaciones de productores agropecuarios y artesanales, siendo estos los principales actores socioeconómicos; adicionalmente, existen organizaciones sociales como las barriales, juntas de agua, juveniles, deportivas, religiosas y de mujeres. Estas organizaciones se caracterizan por trabajar en función de objetivos particulares y de manera aislada.

Otros elementos importantes que configuran la situación del cantón El Pan son las siguientes:

- El Cantón El Pan se encuentra ubicado en la cuenca media del Paute, al Nororiente de la provincia del Azuay, a 60 km de la ciudad de Cuenca (capital provincial).
- Su topografía es irregular con fuertes pendientes de alrededor del 40 %, sobre todo en las zonas altas. La altitud promedio es de 2.600 m.s.n.m.
- La población total del cantón es de 4.214 habitantes aproximadamente, de los cuales el 46,6% son varones y el 53.4 % mujeres.
- El índice de analfabetismo es del 11 %, de éste, el 14 % son mujeres y el 86 % varones.

- La población rural (88,25 %) es significativamente mayor que la población urbana (11,75%). La densidad total es de 35,1 hab/Km<sup>2</sup>.
- El 29 % de las familias tienen por los menos a uno de sus miembros fuera del país.
- Del total de la población cantonal, el 62.88 % corresponde a la población en edad productiva.
- Finalmente, el cantón cuenta con infraestructura básica como sistema vial carrozable en estado deficiente; con servicio de energía eléctrica que cubre al 100% de la población total del cantón ; el servicio de alcantarillado y eliminación de aguas servidas cubre apenas al 15% de la población; el servicio de agua destinada al consumo humano es de mala calidad y cubre al 38.8 % de la población total; centros de educación primaria adecuados y funcionales, pero con poca dotación de material didáctico y de investigación; existen cuatro unidades de salud que prestan sus servicios al cantón y cuya infraestructura es deficiente.
- Todas las comunidades del cantón cuentan con espacios destinados a la recreación, a la socialización y al culto religioso.
- La principal fuente de financiamiento de los campesinos proviene de prestamistas informales conocidos con el nombre de *chulqueros*.

Es necesario conocer con mayor profundidad la situación antes descrita, para que de una manera concertada busquemos transformarla, poniéndonos de acuerdo en los problemas más graves y que nos afectan a la mayoría de habitantes del cantón.

## **2. El diagnóstico participativo como herramienta de trabajo**

### **2.1 Objetivos del diagnóstico**

- Identificar las fortalezas y debilidades de nuestras comunidades, así como sus oportunidades y amenazas.
- Identificar y describir los problemas que afectan a los habitantes del cantón El Pan.
- Identificar los ejes temáticos considerados más importantes por los habitantes del cantón.
- Desarrollar la capacidad de análisis consensuado de la comunidad y organizaciones participantes en el proceso.
- Conocer la realidad social, económica, política y cultural de nuestro cantón para transformarla a través de la elaboración de propuestas y estrategias de desarrollo consensuadas.

### **2.2 Marco institucional**

La realización de un diagnóstico de nuestra comunidad se inscribe en el marco de una amplia participación social, en la que, liderados por el gobierno local (Municipalidad del cantón El Pan), actuemos concertadamente en función de conocer a profundidad nuestra realidad; para ello, la participación de todas las organizaciones sociales

existentes en nuestro cantón están llamadas a participar activamente, no como una cuestión de estilo de trabajo, sino fundamentalmente como un cambio en la visión de la perspectiva global de desarrollo local.

El diagnóstico no debe constituirse en el fin en sí mismo, sino en el instrumento de trabajo de instituciones públicas y privadas, de organizaciones sociales y de gremios existentes en nuestra comunidad que, partiendo del conocimiento de la realidad local, aporten en la determinación de objetivos y estrategias claras de desarrollo; es decir, se trata de que conozcamos la situación actual para actuar concertadamente y transformarla en beneficio de los intereses colectivos de nuestra comunidad.

### **2.3 Enfoque participativo**

La participación de los actores locales en la elaboración del diagnóstico busca por un lado fortalecer el compromiso y la apropiación del proceso por parte de todos(as) los que viven en el cantón, y por otro, reconocer nuestra diversidad y promover espacios de alianzas y consensos que nos conduzcan a identificar el camino más adecuado para la solución de nuestros problemas.

La participación de comunidades, organizaciones e instituciones, no solamente permitirá contar con un diagnóstico más o menos estructurado y definido, sino que adicionalmente fortalecerá a los entes participantes permitiéndoles actuar en la toma de decisiones, en el manejo y control de los recursos existentes y de los beneficios del desarrollo, promoviendo de esta manera la construcción de una sociedad local mucho más democrática.

En este marco conceptual, quienes participan tienen la capacidad para convertirse en propietarios y administradores de sus recursos y beneficios. Su rol es de gestores del desarrollo, pues han logrado el control de las acciones y decisiones que se proponen y ejecutan, así como de los resultados y productos que se obtienen.

## **3. Técnicas de investigación a utilizarse**

Las técnicas que utilizaremos están ligadas principalmente a las posibilidades de contar con la información necesaria para la elaboración del diagnóstico. Tanto por el tipo y la naturaleza de la información a utilizarse será un estudio mixto, es decir, se utilizarán de manera conjunta estudios de campo y de gabinete, así como estudios cualitativos y cuantitativos. Estas técnicas son:

### **3.1 Grupos de discusión**

Estos grupos de discusión se organizarán de dos maneras:

**3.1.1 Por ejes temáticos**, atendiendo a las inquietudes y preferencia de los participantes y a las especialidades institucionales que participarán con representantes elegidos en sus instituciones. A estos grupos de discusión deberá identificárselos por un nombre (previamente discutido), por ejemplo mesa de concertación de salud, o mesa de concertación de la producción agropecuaria, etc. Se organizarán tantos grupos de discusión como ejes temáticos identificados. En estos grupos se harán los diagnósticos por temas a través de técnicas como el FODA y el MARCO LÓGICO. Esto nos permitirá profundizar el análisis de los distintos ejes temáticos desde una perspectiva participativa.

**3.1.2 Por organizaciones barriales y comunales.** Para ello se elaborará una matriz de análisis de problemas barriales o comunitarios, en la que consten las causas, el problema, los efectos, las posibles soluciones y los responsables de llevar a cabo los compromisos adquiridos en estos grupos de discusión. Estos trabajos se realizarán en cada barrio o comunidad, con la más amplia participación. Queda a criterio del facilitador hacer grupos de trabajo más pequeños atendiendo al número de participantes y a las necesidades de participación efectiva. El objetivo es conocer desde el punto de vista de los actores de cada barrio y/o comunidad los problemas más importantes de la comunidad y priorizarlos.

### **3.2 Auditorías**

Éstas permitirán recoger la información acerca de la evolución histórica de temas como educación y salud en las instituciones especializadas. Esto nos permitirá analizar también las tendencias en estos campos.

### **3.3 Estudios de gabinete**

Adicionalmente y de manera conjunta con otras técnicas de investigación, se realizarán estudios de fuentes secundarias de las informaciones que en el cantón existen. Éstos estudios son: tesis de grado universitario y de posgrado, estudios antropológicos e históricos del cantón, censos de población y vivienda, y diagnósticos elaborados por técnicos para la preparación de proyectos productivos.

## **4. Acerca de la información requerida y los participantes en el diagnóstico**

### **4.1 Información secundaria**

Esta información está disponible en la biblioteca del colegio del cantón y en la municipalidad, así como en fuentes estadísticas de los centros de salud y educativos. Es decir, existe la facilidad de contar con fuentes secundarias de investigación, como tesis, censos entre otros; esto facilita la investigación bibliográfica. Pero se conoce también que muchas de estas investigaciones carecen de información actualizada, por lo que será necesario analizar adecuadamente la información obtenida a través de estas fuentes. Otra dificultad es que la información secundaria existente no realiza diferenciaciones por género, lo que dificulta una mayor y mejor profundidad en el conocimiento de la realidad; esto hace necesaria y pertinente la incorporación de matrices para el trabajo de grupos y con las mujeres que han sido ya diseñadas y trabajadas en otros diagnósticos participativos, como son las matrices de "acceso y control", participación femenina en los procesos productivos, reproductivos y sociales", entre otros.

### **4.2 Participación de los actores y facilitadores en el proceso de estudio**

En el proceso de investigación tendrán un importante papel los técnicos y empleados de la municipalidad del cantón en coordinación con técnicos de instituciones locales y ONGs.



Los talleres barriales comunitarios, así como las mesas de concertación deberán, ser guiadas por facilitadores previamente seleccionados y capacitados, provenientes del mismo cantón. Los datos obtenidos en estos talleres serán sistematizados por un agente externo con la participación de los facilitadores y de técnicos locales.

El análisis de la información secundaria se realizará con la participación de técnicos locales y un agente externo.

Se elaborará un borrador de diagnóstico que tendrá que ser analizado y discutido con participación de los líderes comunitarios y barriales, así como con los participantes en las mesas de diálogo (mesas de concertación), para que, con las sugerencias y correcciones nacidas de éstas, pueda elaborarse el informe final de diagnóstico.

## **5. Conclusiones**

Los conocimientos que los diferentes actores sociales tienen sobre la realidad local es sumamente importante, pero si no son sistematizados y compartidos entre todos los actores del cantón, resultan ser conocimientos aislados y poco cohesionados; de ahí, la necesidad de generar un proceso participativo que nos permita conocer la realidad de manera concertada.

El diagnóstico del cantón El Pan mejorará el conocimiento que sobre su propia realidad tienen sus habitantes, pues, tratándose de un proceso participativo, todos(as) tendrán acceso a la información sistematizada y se generarán sentimientos de propiedad y compromiso con la comunidad.

El contar con un diagnóstico permitirá construir y desarrollar la capacidad de los actores locales en torno a ser agentes de su propio cambio. La participación ciudadana en la elaboración del diagnóstico incrementará la capacidad de decisión y control de los actores sociales sobre los recursos existentes.

Finalmente, es preciso señalar que el diagnóstico participativo será una importante herramienta del desarrollo local, que utilizada adecuadamente por el gobierno local servirá de marco de referencia y de fuente para la elaboración de propuestas y proyectos de desarrollo consensuados que apunten a mejorar las condiciones generales de vida de la población local.

---

---

## 9. El Salvador - Acercádonos y conociéndonos para trabajar juntos por un municipio mejor - Santiago de María - Usulután

Corina Molina Mejía, FISDL - Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, [cmejia@fisdl.gob.sv](mailto:cmejia@fisdl.gob.sv)

---

---

El artículo presenta el proyecto de diagnóstico a realizarse en el municipio de Santiago de María, en el departamento Usulután, El Salvador. Desarrolla ampliamente esta iniciativa del gobierno municipal, mediante la justificación de objetivos, la identificación de actores y las metodologías que se utilizarán para la recopilación de información. La autora, perteneciente al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, prevé también dificultades y posibles soluciones para la consecución de este proyecto.

### 1. Introducción

Localizado en la zona oriental de El Salvador se halla Usulután, contexto departamental del Municipio de Santiago de María. Éste se sitúa en un valle rodeado por el volcán Tecapa y los cerros El Tigre y Oromontique. Limita al norte y noroeste con el municipio de El Triunfo, al este, con el municipio de Jucuapa; al sureste, con el municipio de Santa Elena; al sur, con el municipio de California; al suroeste, con el municipio de Tecapán; al oeste y noroeste, con el municipio de Alegría. Tiene una superficie total de 2.983,37 Ha, la cual representa el 1.37% del total del departamento (MAG-DGRNR, 1999).

Santiago de María posee la calidad de distrito, su cabecera municipal se ubica a 900 msnm y está situada a 16 km. al norte de la ciudad de Usulután y a 118 km. de la ciudad capital. Su acceso es factible por dos carreteras de las principales vías del país que son: Carretera Panamericana y Carretera del Litoral. Tiene acceso por vías mejoradas con la ciudad de Berlín y Alegría. Una red de caminos vecinales enlaza sus cantones, caseríos y la cabecera municipal.

El municipio debe su nombre a la esposa del Mariscal de Campo don Santiago González, cuyo nombre adoptó en 1874, fecha en que por decreto legislativo se constituyó en ciudad. Pero antes de ser municipio se llamó "Valle del Gramal".

A nivel político administrativo, el municipio se subdivide en su interior en 7 cantones: El Marquezado, Batres, El Tigre, Loma de los González, Las Flores, Las Playas, Cerro Verde y de acuerdo a datos de la Alcaldía Municipal, en éstos se encuentra un número de 20 caseríos (Alcaldía Municipal Santiago de María).

El gobierno local es ejercido por el Concejo Municipal, formado por el Alcalde, Señor Roberto Edmundo González Lara, el Síndico y seis Regidores propietarios (dos mujeres y cuatro hombres) con sus respectivos suplentes (todos hombres). Todos ellos iniciaron funciones a partir del 1° de mayo del año 2000. La nómina municipal

consta de 60 empleados y el presupuesto anual es de ¢10,296.263.11 colones (US\$ 1.176.715,78) entre fondos propios y fondos asignados por el Gobierno de El Salvador mediante la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES).

De acuerdo al censo de población y IV de vivienda para 1992 (última actualización luego del conflicto armado), la población del municipio era de 17.291 personas, de las cuales el 68.79% corresponde al área urbana y el 31.2% al área rural. En tanto distribución por sexo del total de la población el 47.56% son hombres y el 52.44% son mujeres. La población estimada para el año 2000, de acuerdo a las proyecciones por año calendario de la Dirección General de Estadística y Censos, es de 18.279 habitantes, dato según el cual el municipio tiene una densidad de 848 habitantes por km. cuadrado.

El Gobierno Municipal se prepara para la realización de una actualización de diagnóstico de las condiciones del municipio y de su población y para su elaboración se espera y se deberá contar con la participación activa y consciente de todos los sectores de la población del municipio (territorio): personas de la sociedad civil, funcionarios públicos a nivel local, empresas locales, mujeres y hombres (jóvenes, personas adultas, adultos mayores).

## **2. Desarrollo**

### **2.1 Objetivo y Justificación**

El propósito del diagnóstico es facilitar la comprensión de la problemática actual del municipio (territorio) a partir del conocimiento de las características sociales, económicas, físicas y bio ecológicas de la localidad y la identificación de los problemas más significativos que afectan el desarrollo del municipio.

Este diagnóstico podrá ser de utilidad para dar respuesta a necesidades diversas, algunas de ellas:

- Para conocer la situación social, económica, ambiental y productiva del casco urbano, cantones y caseríos del municipio, con participación de la población.
- Para que el municipio cuente con información que le permita conocer su situación, contar con información actualizada y sistematizada para basar en ella sus decisiones, en el proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida, de forma que éstas puedan sustentarse y sostenerse en el transcurrir del tiempo.
- Para identificar estructuras organizativas locales e institucionalidad pública y privada con presencia en el territorio, sus áreas y formas de acción, los resultados e impactos de éstas.
- Para identificar y caracterizar procesos de desarrollo local, necesidades y potencialidades que busca impulsar la población del municipio.
- Para abrir espacios de participación comunitaria en los que mujeres y hombres, jóvenes y adultos, ancianos y niños puedan expresar y reflexionar sobre sus

intereses, necesidades, roles y propuestas, elevando sus niveles de convivencia y participación.

- Para generar participativamente elementos de propuesta que permitan definir y /o ajustar políticas y estrategias de atención a áreas prioritizadas, y niveles de coordinación para mejorar resultados e impactos.
- Para identificar y desarrollar liderazgos presentes en el territorio municipal.

Para la promoción y apoyo a este esfuerzo se contará con el respaldo institucional, en principio, del Gobierno Local, a través del señor Alcalde, Concejales y personal técnico municipal; a la vez que se busca contar con el mayor esfuerzo y participación de instituciones locales y empresas, dedicadas al impulso de las actividades sociales y productivas en la localidad.

En el municipio de Santiago de María existen instituciones externas que apoyan la participación ciudadana y el desarrollo local, a través de proyectos de infraestructura, salud, educación ambiental, administración y suministro de agua potable, como otros servicios. Entre estas instituciones se encuentran el Ministerio de Salud Pública, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal, Alcaldía Municipal, CARITAS, FUNDACAMPO, Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, Empresa Eléctrica de Oriente.

## **2.2 Metodologías para su elaboración**

- a) El diagnóstico propuesto deberá ser elaborado con metodologías participativas que permitan en forma amplia y representativa que los diferentes sectores de la población, como las instituciones que apoyan proyectos de desarrollo, expresen y compartan sus puntos de vista sobre la situación que vive el municipio.
- b) La metodología deberá permitir la participación amplia y representativa de la población, favoreciendo el involucramiento de ésta para apropiarse del esfuerzo y aportar propuestas que mejoren sus condiciones de vida.
- c) Esta metodología deberá observar algunos criterios que aseguren la incorporación de aspectos fundamentales. Éstos son: enfoque ambiental, equidad social, perspectiva de equidad de género.
- d) La elaboración de este diagnóstico requerirá de la consideración de varias etapas, como son: visitas previas a las comunidades e instituciones públicas y privadas para promover la realización del diagnóstico y motivarlas a su participación en ello; visitas técnicas; recopilación de información y datos por medio de visitas a instituciones locales y de encuentros y talleres con liderazgos comunitarios; y finalmente la preparación y elaboración de un documento que refleje la experiencia diagnóstica en forma sistematizada.

## **2.3 Ventajas y dificultades para elaborarlo**

- a) Entre las ventajas para su elaboración podrá contarse indudablemente con la posibilidad de

1. abrir un espacio que permita una participación lo más amplia y representativa posible, en la que se den encuentro e intercambio de opiniones los diversos sectores de la población del municipio, a través de sus representaciones legítimamente electas;
  2. la riqueza de intercambiar experiencias, puntos de vista y sobretodo de poder decidir conjuntamente la mejor forma de aprovechar las potencialidades del municipio con el fin de dar respuesta efectiva a las situaciones problemáticas que aquejan a su población.
- b) Por otra parte, la preparación de este diagnóstico también demandará de su población
1. esfuerzo y tiempo,
  2. habrá que considerar la mejor forma de enfrentar las dificultades para la obtención de información referente a algunas áreas de las que no se cuenta con datos ya documentados, pero que será necesario recabar entre la población y con la colaboración de la misma.

#### **2.4 Soluciones y Estrategias para suplir falta de información y datos necesarios**

- a) Para suplir la falta de información y datos necesarios podrá crearse una comisión municipal encargada de preparar las condiciones necesarias para identificar fuentes de información e información existente.
- b) De igual forma se podrá contar con una comisión de líderes y lideresas de comunidades que participen de la comisión anterior o que bien conformen comités de apoyo para los recorridos de campo que permitan identificar información respecto de la situación que vive la población.
- c) La municipalidad apoyará mediante la contratación de recurso técnico externo que, de acuerdo a su especialización, podrá también referir información por medio de un esfuerzo de investigación documental.
- d) Personas y entidades que cuenten con información que consideren de utilidad también podrán ofrecerla y ponerla a disposición del equipo de trabajo, a través de las oficinas municipales o canales institucionales pertinentes.

#### **2.5 Identificación de actores que participarían en la recolección de datos y elaboración Dx**

Para realizar un buen trabajo de actualización de información diagnóstica que nos permita identificar con claridad y objetividad las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas referentes a la situación económica y social que determina las condiciones de vida de la población del municipio, será fundamental la participación de todos los sectores y grupos por edad que conforman la población y la institucionalidad con presencia en la localidad, entre éstas:

1. Mujeres y hombres de las comunidades del municipio.
2. Instituciones que trabajan en el municipio en el campo de la salud, educación, vivienda, empleo, organización, capacitación.
3. Instituciones que velan por los intereses específicos de niñez, adolescencia, mujeres, adultos mayores, etc.
4. Autoridades locales.
5. Empresas que realizan una actividad de producción y/o económica en el municipio, con interés y compromiso social.

## **Conclusiones**

Estas actividades serán de mucho beneficio para el desarrollo del municipio y para mejorar las condiciones de vida de su población. Mediante este esfuerzo la población podrá participar activamente en los espacios generados para facilitar la expresión de sus condiciones de vida, la identificación de sus propias necesidades, la discusión requerida para analizar las potencialidades que permitirán un trabajo conjunto, sistemático y estructurado que con la participación de todos y todas vaya orientando los pasos para responder adecuadamente a la problemática y situación que aqueja a las comunidades del municipio.

El esfuerzo también aportará a la consideración objetiva de los diferentes niveles de participación, comunitario, institucional, gubernamental mediante la que se podrán establecer vínculos y alianzas estratégicas, tanto en el nivel local como regional y nacional, para concatenar la estrategia local de desarrollo con los marcos de política nacional e institucionalidades a cargo.

Pocos días después de la elaboración del presente informe, la municipalidad estará entregando información sobre las fechas iniciales y lugares para realizar las primeras convocatorias que nos permitirán involucrarnos activamente en este esfuerzo y dar vida a los equipos de trabajo para ello.

*La clave del éxito de esta labor descansa en  
el PODER DE LA PARTICIPACIÓN.  
¡Hagamos acción nuestros sueños de vivir mejor!*

---

---

## 10. España - Un diagnóstico para el desarrollo<sup>1</sup> - Fuerteventura - Canarias

Luz María Morín Ramírez, Mancomunidad de Municipios  
Centro Sur de Fuerteventura,  
[centrosurfv@correo.rcanaria.es](mailto:centrosurfv@correo.rcanaria.es)

---

---

Fuerteventura es una región de las islas Canarias, España, en la que se ha constituido un Foro para el Desarrollo Sostenible, para equilibrar los efectos de una industria turística que ha absorbido el resto de las actividades económicas y sociales. El artículo, presentado como crónica periodística, describe el estado de situación, así como identifica posibles actividades emergentes, relacionadas con el sector primario. La propuesta de diagnóstico se plantea en el marco de la Mancomunidad de Municipios Centro Sur de Fuerteventura, con el apoyo de otras instituciones oficiales y no gubernamentales.

Por fin algo se mueve en nuestra zona en la dirección que, desde hace tiempo, algunas personas planteaban, como voces en el desierto. Parece que ahora alguien más les está prestando atención.

El Presidente de la Asociación de empresarios turísticos de Fuerteventura acaba de anunciar la constitución del **FORO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**, en el que participan la Cámara de Comercio provincial de Las Palmas, grupos ecologistas, dirigentes sindicales, asociaciones sociales y culturales, la Asociación de Cultivadores y Productores de Aloe Vera (Ascuypav) de carácter regional y otras personas a título individual.

Fuentes bien informadas nos han dicho que ha habido una reunión del Foro con el Alcalde de ..., Presidente de la Mancomunidad de ..., para concordar un plan de acción en el cual la Agencia de Desarrollo Local de la misma se ocuparía de la parte técnica y el Foro en su conjunto de la parte, por decirlo así, política, cara a la opinión pública y a las autoridades regionales e insulares.

### ¿Qué es lo que plantea el Foro?

El foro plantea la necesidad de imprimir un viraje al desarrollo económico de la zona, introduciendo algunos cambios importantes para evitar el peligro que muchos denuncian: el estancamiento y hasta el agotamiento del actual modelo productivo, centrado fundamentalmente en el crecimiento del turismo de “las tres eses” (sea=mar; sun=sol; sand=playa), que está poniendo en peligro los recursos fundamentales de la zona, mientras otros recursos endógenos quedan infrautilizados al no explorarse otras vías de desarrollo más sostenible y más adecuado a los tiempos modernos.

---

<sup>1</sup> Artículo del corresponsal del periódico provincial de máxima difusión en la isla

## La zona y la Mancomunidad

La zona de la que estamos hablando ocupa el 60% del territorio insular con el 40% de la población y la forman cuatro de los seis ayuntamientos de la isla: Antigua, Betancuria, Pájara y Tuineje.

En la zona existen varios núcleos turísticos importantes (Morro Jable y Costa Calma en Pájara, Caleta de Fuste en Antigua y Tarajalejo –aunque de menor importancia- en Tuineje), así como numerosos núcleos costeros con una cierta presencia turística, más pequeños, que aún conservan ciertas características tradicionales y cierto sabor canario.

Los cascos antiguos de los municipios, todos en el interior, conservan un discreto patrimonio artístico y cultural que en los últimos años ha sido revalorizado gracias a iniciativas del Cabildo Insular, de los ayuntamientos y de la Mancomunidad, con escuelas taller, recuperación de edificios tradicionales y de los molinos de viento, etc. Toda la villa de Santa María de Betancuria, primera capital de la isla, ha sido declarada monumento histórico artístico.

El modelo económico dominante es lo que el Foro denuncia: se siguen construyendo hoteles sobre todo en la costa y a costa de los más importantes recursos naturales, como las zonas de jable con arenas y dunas producto de la erosión del viento de extremada blancura que, unida a la pureza de las aguas oceánicas, hacen de las playas de Fuerteventura una de las joyas del entero archipiélago, sin olvidar el potencial del viento (aquí se celebra anualmente el campeonato mundial de velocidad de *windsurfing*). Fuerteventura conserva también un **patrimonio subacuático** con una cantidad increíble de vida submarina. Todo ello sin tener que sumergirse a grandes profundidades y sin tener que alejarse de la costa.

## El sector primario en declive

Según el Foro, el sector primario ha sido el gran perdedor del proceso de “modernización”. La redistribución de sus recursos básicos, suelo y agua, hacia el desarrollo turístico y constructor, ha hecho que este sector sea hoy poco rentable generando un grave efecto: la escasez de trabajadores jóvenes y cualificados que se dedican o piensan dedicarse a estas actividades, por lo que su marginalidad se va acentuando. Suelo antes destinado a la actividad agrícola ha sido reconvertido en urbanizable, principalmente para construcciones residenciales y turísticas. El sector primario es un buen conservador del paisaje y del territorio que constituye un importante atractivo diferencial y, en segundo lugar, la isla dispone de unas condiciones naturales únicas para el desarrollo de formas de cultivo alternativas que deberían explotarse constituyendo una apuesta de futuro seria en cuanto a generación de empleo.



## Sector Primario en declive

### Agricultura

El 60% del territorio insular resulta improductivo y sólo el 6% admite una agricultura intensiva, mientras que alrededor de un 10% resiste un laboreo ocasional.

La agricultura se centra básicamente en el cultivo del tomate para exportación con explotaciones medianas que comercializan directamente junto con cooperativas que agrupan al resto de los horticultores. En los últimos años se ha dado un paso en la floricultura y se está experimentando con el plátano y el melón. Se cultiva también Aloe vera con una extensión de varias hectáreas y en situación creciente.

Algunos datos:

- carácter minifundista de las propiedades
- elevados costes de los factores productivos
- Agricultura a tiempo parcial
- 6,6% de la población activa
- baja cualificación profesional
- elevada competencia externa

### Ganadería

Destaca la importancia del ganado caprino fundamentalmente destinado a la producción de queso. La producción se destina sustancialmente al mercado interior y los ganaderos denuncian la dependencia de importación de piensos. Hay que resaltar la reciente obtención de la denominación de origen del queso majorero (fresco, curados al pimentón o al gofio, etc.)

### Pesca

La importancia de la pesca es escasa y la dependencia de los acuerdos con Marruecos, en cuyos caladeros se realiza esta actividad, ha supuesto una paulatina reducción de las capturas. La importancia de la pesca de bajura es relativa.

## Las contradicciones del crecimiento sin freno

Más hoteles se construyen y más territorio y trabajadores se necesitan, no sólo como es evidente para la construcción, sino también para los servicios y las comunicaciones. El suelo es también una riqueza, aunque poco conocida y, por tanto, mucho menos tenida en cuenta a la hora de ordenar el territorio.

Así crece el número de personas ocupadas, pero en trabajos siempre de baja cualificación y caracterizados en gran medida por una alta precariedad laboral y ocupacional. Muchos camareros y camareras, muchos albañiles y peones y, como siempre, muy poca gente cualificada para otras tareas y todas ellas o casi todas

siguen llegando de fuera. La isla entera y la misma zona están sufriendo así una **triple inmigración**: de las pateras que llegan de África en las condiciones inhumanas por todos conocidas; trabajadores con una cierta cualificación (del archipiélago, de Europa y de América Latina) y, sobretodo, como consecuencia de la construcción, miles de trabajadores gallegos, muchos de los cuales ya se están instalando de manera más definitiva en los pueblos de la zona. En los últimos cinco años se ha **duplicado la población**. Los servicios y las infraestructuras naturalmente no crecen al mismo ritmo y ya se están evidenciando nuevos problemas sociales, en particular en el tema de la infancia (“los niños de la llave al cuello”, porque están todo el día solos, siendo los dos padres ocupados), las necesidades no cubiertas que podríamos definir como las **nuevas demandas sociales** y un largo etcétera. El presidente de la AEHTF afirma “necesitamos una **moratoria** (decreto ley del gobierno regional para limitar el número de camas turísticas) más dura. Se necesita invertir en la mejora de las infraestructuras. Por cada cama nueva viene un trabajador, necesita donde vivir y colegio para sus hijos“. Y subraya la gran **dependencia** de los touroperadores que obliga a los empresarios a aceptar las condiciones que ellos imponen (los precios de hotel con media pensión se han reducido notablemente en los últimos tiempos).

### **Sector Turismo y Servicios: el motor de la economía**

En la actualidad este sector supone el 79% del PIB y da trabajo a casi el 80% de la población residente ocupada. A su sombra se están desarrollando las iniciativas de los sectores de la construcción y la industria, haciéndose con el liderazgo de la economía majorera.

El crecimiento que ha experimentado en los últimos años la actividad económica está directamente relacionado con el elevado turismo que recibe anualmente Fuerteventura. El sector turístico necesita rodearse de actividades inmobiliarias, comerciales, de construcción y de servicios. Algunos economistas aseguran que la isla sin embargo está supeditada al buen funcionamiento del sector turístico y que si éste falla, el resto de los negocios terminarían por hundirse. Por ello habría que apostar por mantener el binomio de la sostenibilidad y del crecimiento moderado.

Fuerteventura está por encima de la media regional en cuanto al peso del sector hostelero y por debajo en transporte, comunicaciones y otros servicios.

En hostelería casi el 68% de las empresas de 100 y más asalariados de la isla pertenecen al sector hostelero (en Canarias un 28% y en el Estado un 5,3%). Es el sector que más empleo genera (36,6%), en segundo lugar se encuentra el comercio (18,6%) y, finalmente, la construcción (17,3%).

El comercio minorista, en rápido crecimiento, es uno de los que más peso tienen, tanto por su número como por los puestos de trabajo que crea.

## Potencialidades no exploradas y nuevas oportunidades

Al mismo tiempo, nos decía y confirmaba con datos el representante de las Cámara de Comercio: “algo nuevo está naciendo, aunque todavía aparece como puntual, limitado y, en cierta medida, marginal al crecimiento actual”.

Así ha habido una importante inversión de una parte del empresariado agrícola, no sólo en el cultivo del Aloe Vera (planta con propiedades terapéuticas y cosméticas, que se da muy bien en Fuerteventura), sino en su producción, transformación y comercialización hacia nuevos mercados. En el proceso productivo y en la gestión de algunas empresas se han introducido importantes elementos de innovación y éstas cuentan con el asesoramiento del Instituto Tecnológico de Canarias. Otro paso importante es la obtención de la Denominación de Origen del Queso majorero (majorero es el nombre de los habitantes autóctonos de Fuerteventura), puro de cabra, una de las importantes actividades productivas de la isla.

### Sector Secundario: una industria que resiste

La industria en general se enmarca en un entorno geográfico ajeno a los focos de desarrollo: ni las actividades metalúrgicas, ni las dedicadas a la transformación ni las textiles han tenido aquí un proceso similar al de la península. Si excluimos la construcción, que sí ha experimentado procesos de crecimiento notables de la mano del turismo, nos encontramos con que el sector secundario participa solamente con un 8,8% en el Producto Interior Bruto. Otros elementos negativos son: mercado de pequeño tamaño, escasos recursos naturales y los elevados costes de transporte.

La construcción creció en Fuerteventura en este último año un 24,8%, incremento muy importante si tenemos en cuenta la media de Canarias (16,3%) y del Estado (5,7%), debido fundamentalmente a la inversión dirigida al sector turístico y al aumento de la demanda de vivienda.

En las conclusiones de la Conferencia ECOISLAS, entre otras cosas, se afirmaba que “la posibilidad en Fuerteventura para mantener el turismo, base de la economía de la isla, pasa sí por las playas, pero también por la arquitectura rural y el patrimonio artístico, el turismo deportivo, la gastronomía y la cultura local, la calidad de los establecimientos hoteleros y el **aprovechamiento energético natural** de todo ello”.

Juan M. Torres, del Instituto Tecnológico de Canarias, biólogo y miembro del Foro, afirmaba recientemente en un artículo que “por doquier el desarrollo de los **recursos hídricos** debe cumplimentarse con políticas energéticas encaminadas a preservarlos y reutilizarlos, suprimiendo toda forma de despilfarro. Una mejor información técnica y una generalización de las **nuevas tecnologías** son decisivas para una gestión más racional ... La crisis del agua plantea en definitiva un problema de valores”. (Véase cuadro “erosión y agua”)”. El mismo Instituto sostiene que el apoyo decisivo a las fuentes de **energías renovables** debe ser uno de los pilares de la protección del medioambiente.

## Erosión y Agua

### Erosión

Juan M. Torres, biólogo del Instituto Tecnológico:

Canarias es la comunidad autónoma que menos invierte en reforestación en todo el país (en el último año sólo se destinaron en las islas 8 millones de ptas. para regenerar superficies agrícolas).

El pastoreo intensivo y desorganizado juega un papel importante en la cada vez mayor degradación del suelo y de la vegetación de las zonas y parques protegidos. A esto hay que añadir la falta de regulación que los protege.

Estamos perdiendo el suelo y el agua, dos factores estrechamente vinculados en zonas áridas; es decir, no podemos conservar el agua si no conservamos los suelos y viceversa. No podemos conservar los suelos si no conservamos el agua, que es necesaria para que crezca la vegetación que, a su vez, recubre el suelo y protege de la erosión.

### Agua

Diagnóstico de la situación hidrológica: la isla de Fuerteventura es la que tiene el clima más árido y seco del archipiélago. De los factores que condicionan el clima el más determinante es la escasa altitud además de la escasa cobertura vegetal. El único origen del agua es la lluvia con una precipitación media anual de 120 mm. El aprovechamiento de ésta es insuficiente (erosión y pérdidas al mar, evaporación, pérdidas y salinización del agua embalsada, etc.) que, junto a la contaminación del agua subterránea (debido a las malas prácticas de la actividad agrícola intensiva de regadío), favorece la merma de este recurso natural en cantidad y calidad.

La escasez de recursos naturales ha hecho de la desalación de agua de mar un recurso imprescindible para el sostenimiento de la vida y de la actividad económica insular. Desde la década de los setenta se ha ido incrementando su disponibilidad. Sin este recurso nunca se habría alcanzado el nivel de población actual, ni sería posible plantearse crecimiento alguno. Los principales problemas siguen siendo las pérdidas en el transporte y la centralización de la producción. Las prácticas a fomentar serían adecuar la calidad del agua al uso a la que se destina (agricultura y consumo civil), la utilización de la energía eólica para su producción y el ahorro en el consumo.

El potencial recurso que constituye la reutilización del agua depurada es anecdótico y en general inadecuado. A la vista de la situación, la depuración constituye actualmente un residuo más que un recurso utilizable, con instalaciones fuera de uso y que no cumplen los parámetros mínimos.

(Extraído del Plan Hidrológico Insular, 1,998).

## Un diagnóstico real para una alternativa

Los miembros del Foro son conscientes de que, si no se plantean **alternativas claras y visibles**, va a ser muy difícil, si no imposible, hacer cambiar de opinión a la gran mayoría de exponentes económicos y sociales instalados, hasta ahora, en una situación aparentemente idílica y económicamente muy favorable: crecimiento continuo, rentabilidad inmediata, facilidad de mano de obra, disponibilidad de capitales (por qué no decirlo: negros también), etc.

Por todo ello, piensan necesario producir, en tiempos relativamente breves, un estudio en profundidad que permita **realizar un diagnóstico exhaustivo** de la zona: de los peligros e inconvenientes de la situación actual, de las posibilidades y oportunidades inexploradas, así como medidas para la protección de los recursos no renovables, etc. y que sirva de base para la búsqueda de alternativas.

La Mancomunidad, que cuenta con el apoyo del Cabildo Insular, aportaría el marco institucional, los medios técnicos y el personal para este proyecto.

Naturalmente, todo esto, como nos señalaba el sindicalista, “no va a ser fácil, requiere tiempo, pero sería fundamental empezar ya a moverse, de otra forma la situación actual se volvería irreversible. En el fondo, decía, se trata de llevar a cabo una **verdadera reconversión productiva**, aunque de forma gradual y sobre todo de manera participativa y consensuada”.

En este sentido, nos decía la responsable técnica de la Mancomunidad, se quiere realizar el diagnóstico implicando **todos los actores** que de hecho van a tener un papel en este proyecto. Esto incluye: el empresariado y sus organizaciones (no sólo al existente sino al potencial, que ha participado en actividades formativas de la Agencia), responsables políticos de los ayuntamientos, Cabildo y gobierno regional - que parece priorizar en su política actual un parón al crecimiento sin freno y la formación profesional y ocupacional de la población-, sindicatos, universidad, técnicos y expertos, organismos intermedios y el resto de las entidades que participan en el Foro. Se apuntaba también a la necesidad de una mayor y mejor coordinación entre las diferentes agencias de desarrollo local (en la zona actúan cuatro municipales, una mancomunada y una insular).

El Foro hace hincapié en que hoy en día existen métodos activos de investigación que permiten que el diagnóstico que se quiere realizar se haga de **manera participativa**. Esto hace sí que luego la gente sienta los resultados de la investigación más suyos, no como algo ajeno, realizado por alguien externo, desconocido o lejano. Así, se piensa reunir a un **grupo de expertos** en las distintas materias, a **grupos de debate** con personas implicadas a diferentes títulos y también, para dar mayor concreción y objetividad al trabajo, a los **estudios y datos estadísticos** existentes, que, muy a menudo, no se utilizan (la Cámara de Comercio dispone de muchos de ellos, así como el Cabildo Insular, las diferentes Consejerías del Gobierno regional y trabajos específicos de la misma Agencia –estudio para la rehabilitación de los Caminos Reales por ejemplo-). También existe un banco de datos sobre la realidad canaria que acaba de estrenar uno de los periódicos de la provincia con gran difusión en la isla. Sin embargo habrá que superar dos dificultades: 1) la mayoría de los datos no están desagregados por territorio y muchos sólo se encuentran a nivel regional y 2) debido al

crecimiento rápido de estos últimos años muchos de los datos no están actualizados (p.e. nadie sabe con certeza el número de habitantes de la isla).

También, se piensa preparar un **cuestionario** con un muestreo representativo dirigido a todos los sectores y actores sociales directa o indirectamente implicados en estos temas.

Nos parece importante lo que decía el presidente de la Mancomunidad: había que dar la máxima difusión a las informaciones relacionadas con el diagnóstico, con sus resultados y que se contaba con nuestro periódico para ello, así como con la presentación pública en la capital de la isla y con una fuerte inversión publicitaria. Y añadía que “el hecho de conocer mejor lo que nos rodea, aunque no llevara a las finalidades que nos proponemos, permitiría que la gente tomara conciencia de la **necesidad del cambio**”

Como cronistas no nos queda otra cosa que augurar que estas ideas y estas propuestas del Foro se realicen, ya que nos parece que van en una dirección importante para el futuro de la isla.

---

## 11. Guatemala - Conozcamos nuestra comunidad de una nueva manera - Concepción Tutuapa - San Marcos

Oscar Azmitia Barranca, PRODESSA - Proyecto de Desarrollo Santiago, [prodessa@gold.guate.net](mailto:prodessa@gold.guate.net)

---

Mediante este informe, el autor le propone la realización del diagnóstico a su propia comunidad del municipio de Concepción Tutuapa, en Guatemala, integrado por cincuenta y dos comunidades mayas. Justifica la necesidad de realizar este proyecto desde adentro, oponiéndolo a fallidas experiencias anteriores, planificadas desde la mirada externa, basadas en la carencia. Finalmente, se presenta el desarrollo de las etapas a seguir, identificando el equipo de apoyo, los aspectos a diagnosticar, los instrumentos y la tabulación y comunicación de los resultados.

Guatemala, 14 de septiembre de 2001

*Estimados compañeros y compañeras, miembros del Consejo microregional del municipio de Concepción Tutuapa, San Marcos:*

*Espero que al recibo de la presente se encuentren bien en todo sentido. Como recordarán, en la última asamblea municipal, me pidieron hacer una propuesta, que incluyera una motivación, sobre la importancia de hacer un diagnóstico de nuestro municipio. Con esta comunicación doy cumplimiento a este mandato:*

### **De la Concepción Tutuapa que tenemos...**

De la lluvia de ideas sobre la situación del municipio que realizamos el año pasado, rescato lo siguiente:

Las **52 comunidades** de nuestro municipio de Concepción Tutuapa se encuentran ubicadas en zonas montañosas y con vías de acceso en muy mal estado, lo cual incide en que los servicios públicos, como salud, vivienda, educación, agua potable, energía eléctrica, sean de mala calidad o estén ausentes en muchas comunidades.

El 95% de quienes vivimos en este municipio somos Mayas, de la etnia Mam y como tales hemos sido marginados históricamente por las estructuras del Estado.

**La atención educativa** en Concepción es deficiente y faltan escuelas, maestros y equipamiento escolar. En algunas comunidades un maestro o maestra atiende hasta 3 grados al mismo tiempo y en la misma aula. La educación en las comunidades normalmente llega al 4to. grado de primaria y son muy pocos los niños y niñas que culminan la primaria y menos aún los que viajan a la cabecera municipal a estudiar el nivel básico. Es casi una constante en las comunidades la falta de profesionales nativos y el índice de analfabetismo es alarmante, sobre todo en la población femenina, que asciende al 87%.

En el **aspecto económico**, el 80% de la población posee su propio terreno, suficiente para producir para el consumo y venta, pero esto no es posible, ya que, en general, tenemos bastante desconocimiento en aspectos técnicos agrícolas, pecuarios y artesanales. La mayoría sembramos cultivos tradicionales como maíz, trigo, papa, para nuestro propio consumo y una buena parte de nuestro tiempo vendemos nuestra mano de obra en las fincas de las costas de Chiapas México, por la cercanía a este país. Esto hace que vivamos situaciones reales de pobreza.

Para poder acceder y beneficiarse con los **fondos sociales del gobierno** las comunidades deben estar de acuerdo con las condiciones que éste mismo propone, por ejemplo, ser miembros de su partido político.

A la vez, uno de los grandes obstáculos de los comunitarios, es la capacidad de elaborar, gestionar, negociar y ejecutar sus **proyectos**.

Las comunidades presentan una **estructura organizativa frágil**. En la mayoría de comunidades existe una alcaldía auxiliar y un comité pro-mejoramiento de la comunidad. En muy pocas hay cooperativas y asociaciones.

En resumen, se puede afirmar que las comunidades de la microregión actualmente poseen problemáticas elementales y complejas que solventar, para poder iniciar procesos de desarrollo alternativo que nos permitan mejorar sus condiciones y calidad de vida.

### **...a la Concepción Tutuapa que queremos**

Nadie tiene que vivir tan mal y estar tan lejos del desarrollo. Siempre hemos manifestado que tenemos derecho a vivir mejor, a ser partícipes de los beneficios del desarrollo. Que tenemos derecho a gestionar el cambio y a crear el mejor futuro posible para nuestra comunidad. Y por eso hemos impulsado proyectos. No nos podemos quedar viendo cómo pasa la historia... debemos actuar sobre ella.

### **¿A dónde nos han llevado los proyectos que no han sido bien preparados? ¿A jugar con nuestro futuro?**

Hemos impulsado proyectos donde nos hemos "saltado" o "quemado" etapas para lograr resultados rápidos. Y hemos propuesto alternativas de solución, sin haber conocido previamente la realidad y el parecer de la comunidad, o sin haber pasado por un proceso de sensibilizarlos. Y hemos comprobado que prácticamente todos estos proyectos han fracasado y no han logrado el objetivo que buscábamos. Es por esas experiencias que hemos querido concederle una importancia capital a la elaboración del **diagnóstico**.



## **Necesitamos saber cómo estamos...**

Cuando se menciona la palabra diagnóstico lo primero que traemos a nuestra mente es la actividad que realiza el médico para determinar la enfermedad de un paciente. Si observamos bien esta actividad notamos que, antes de emitir el diagnóstico, el doctor pregunta por algunas síntomas que le den pistas, observa directamente el cuerpo y consulta la ficha médica del paciente, si la hay.

El proceso de diagnóstico de una comunidad es bastante similar al anterior, pues también nos permite entender cómo es, cuál ha sido su desenvolvimiento a lo largo del tiempo, cuáles son sus principales problemas, qué retos debe afrontar y nos suministra elementos para visualizar las posibles soluciones.

En otras palabras, el diagnóstico nos ubica con claridad el lugar en el que estamos y crea las condiciones para decir hacia dónde debemos seguir.

No basta con que vivamos en Concepción Tutuapa para conocerla. El diagnóstico busca justamente saber cómo es esa realidad y cuáles son sus posibilidades de transformación.

## **El diagnóstico no es un recetario**

El diagnóstico no es un recetario para seguir al pie de la letra. Es más bien un sendero orientador de procesos que debemos desarrollar con tal flexibilidad que nos permita ir haciendo los cambios u ordenamientos que creamos necesarios. Recordemos que ningún proceso metodológico puede desarrollarse sobre la base de un esquema rígido. Lo importante es que no perdamos de vista los objetivos y las proyecciones que nos hemos propuesto alcanzar.

## **No queremos diagnósticos basados en las carencias**

Con mucha frecuencia los diagnósticos se convierten en un instrumento técnico utilizado para detectar la capacidad o incapacidad productiva y competitiva en el campo. O bien, para detectar el grado de necesidades y de carencias de recursos económicos.

Este tipo de diagnósticos, fundamentados más en las carencias, anima una manera de pensar socorrista por parte de quienes los realizan y una relación de dependencia, de verticalidad, como la relación de médico a paciente o de profesor a alumno.

## **Queremos un diagnóstico que nos ayude a recuperar la autoestima**

Recuerden que cuando trabajamos el proyecto agroecológico para mejorar nuestras milpas y logramos las grandes mazorcas, éste era nuestro objetivo secundario. En el fondo, buscábamos la recuperación de la autoestima, la seguridad en nuestras fuerzas y la valoración de nuestros recursos. Por insignificante que parecieran estas

experiencias en un mar de tanta desolación ambiental y humana, renació nuestra esperanza.

Sabemos que la larga historia de opresión y de engaños que hemos padecido como comunidad, han dejado marcadas sus huellas en muchos de nosotros en forma de profundos complejos de inferioridad e incapacidad. Y, como nos expresó Doña María, en nuestra última asamblea, “nada se sostiene si no se confía en las propias fuerzas, valores y sabidurías”. Y esto es muy cierto, pues si la gente guarda una imagen pobre de sí misma y permite que las demás personas u organizaciones le ayuden por lástima, sólo se estaría cultivando lo autocompasivo y limosnero. Bajo esta cultura de pobreza se ha manejado muchas veces la fatalidad como un mecanismo para conseguir “proyectos”, que en nada ayudan a liberar los sentimientos de dependencia.

En nuestro diagnóstico haremos un esfuerzo de visualizar las tendencias que nos unen y cohesionan como comunidad para establecer desde ellas un nuevo rumbo.

## **Los viajes de mil kilómetros comienzan con un solo paso**

*-¿Podrías indicarme qué camino tengo que tomar desde aquí?  
- El gato contestó: “Eso depende de adonde quieres llegar”  
(Lewis Carroll, “Alicia en el país de las maravillas”)*

Podemos comparar el proceso del diagnóstico con una caminata larga, en búsqueda de un destino determinado. Para alcanzarlo, hay que dividir la caminata en varias etapas, ya que de lo contrario, nos cansaríamos y el destino aparecería demasiado lejano e inalcanzable. Debemos concentrar, entonces, toda nuestra energía y atención en el logro de la primera etapa, sin perder de vista el destino final. Luego debemos concentrarnos en la siguiente etapa, y así progresivamente ir avanzando. Por complejo y difícil que parezca un propósito, éste se vuelve alcanzable si establecemos, en el proceso, etapas más fáciles de realizar.

El diagnóstico nos permitirá tener una visión clara sobre la situación de nuestro municipio sabiendo que esa claridad jamás será completa ya que no es posible agotar totalmente el conocimiento sobre algo. Pero sí nos permitirá un acercamiento más comprensivo a la realidad municipal.

Las etapas que cubriremos en nuestro diagnóstico son las siguientes:

### **1ª etapa: Formando el equipo de apoyo**

Si queremos que salga bien el diagnóstico debemos comprometernos todos los que fuimos elegidos por la asamblea para el impulso de este proceso. Don Arnulfo y Doña Catarina, Juan, Manuel, Josefina y yo seremos los facilitadores de esta actividad. Pero sólo saldrá bien si todos ustedes participan en la misma.

## 2a. Etapa: Visualizando el para qué del diagnóstico

Una vez que decidimos hacer el diagnóstico de nuestro municipio es fundamental que tengamos claro desde el principio que el proceso debe tener un consenso mínimo. Esto nos permitirá aunar esfuerzos, iniciativas y experiencias para lograr lo que queremos proponernos.

Y hemos manifestado que queremos pasar de los resultados a los efectos y desde éstos últimos al impacto. Es decir, queremos vivir mejor y con más calidad.

## 3. Etapa: Teniendo claros los aspectos a diagnosticar

Al iniciar el diagnóstico nos vemos enfrentados a delimitar las áreas a investigar. Esto no significa que haremos un trabajo parcial.

Entre los aspectos a investigar, estarán la descripción de la comunidad, los aspectos económicos, sociales, políticos, tecnológicos, ambientales y culturales.

Y para cada una de las áreas:

- a) Levantaremos un **inventario de información** existente para no partir de cero.
- b) Precisaremos la **información que nos falta**, luego de analizar los materiales existentes.
- c) Determinaremos **cómo buscar la información faltante**. Para ello en dos columnas pondremos: "¿qué me falta?" y "¿cómo voy a conseguir lo que me falta?", tratando de especificar dónde está esa información y qué mecanismos precisos se van a utilizar para alcanzarla. Por ejemplo: la cantidad de terreno del municipio está en la biblioteca de Concepción y se puede recoger mediante consulta fichada; o Don Ceferino, posee tales datos y por eso se le haremos una entrevista.
- d) **Asignaremos la tarea a quien mejor la pueda cumplir** efectuando una clara demarcación de tareas
- e) **Determinaremos las formas de archivar la información** de tal manera que se vaya teniendo una memoria de los desarrollos alcanzados y evitar así que se guarden los datos sólo en la memoria quienes están involucrados en el proceso.

Es inadecuado tratar de fragmentar la realidad a sólo unos pocos elementos parciales de un todo. Esta situación se agrava aún más si se persiste en darle vida propia a un pedazo de la realidad aisladamente, ignorando la visión del conjunto universal campesino.

Los temas implican tanto la identificación, el análisis y la priorización de problemas, como la valoración de los recursos naturales, materiales y culturales que posee la comunidad.

Si sabemos lo que tenemos y lo apreciamos, se habrá logrado iniciar un proceso de reconocimiento, identificación y valoración de lo propio, y, por ende, la base para construir el futuro.

#### **4ª . Etapa: escogiendo los instrumentos**

Consultaremos lo que se llaman fuentes secundarias de información tales como documentos sobre la comunidad, estadísticas, mapas, fotografías, etc. También nos acercaremos a las instituciones que anteriormente estuvieron presentes o que aún trabajan en la región.

Utilizaremos también encuestas, entrevistas, talleres comunitarios o grupos de discusión, cabildos abiertos... Y usaremos instrumentos para quienes no pueden escribir y leer y cuidaremos que ellos no sean largos y aburridos.

#### **5ª . Etapa: Aplicaremos y tabularemos los resultados**

A la hora de aplicarlos utilizaremos nuestro idioma materno, el mam y nos daremos el tiempo necesario para hacer un buen trabajo. Tomaremos en cuenta a hombres y mujeres, jóvenes, adultos y ancianos, y a todos los sectores del municipio. Y tabularemos los resultados para agruparlos por temas y conocer las tendencias.

#### **6ª . Etapa: Devolveremos los resultados a la comunidad y los analizaremos**

Para asegurar que el diagnóstico sea verdaderamente participativo y que nos ayude es necesario que toda la información que recojamos regrese a nuestra comunidad para que juntos planifiquemos el camino a seguir para lograr la Concepción Tutuapa que queremos.

La tabulación nos permitirá identificar nuestros problemas y potencialidades y tendremos un listado de ellos, en orden de importancia. Lo anterior es importante pero lo es más el poder analizar las causas y las consecuencias. Así nos acercaremos al inicio de la búsqueda de soluciones duraderas y no sólo al hallazgo de soluciones que solamente resuelvan el momento.

Recuérdense que en una de nuestras reuniones, la mayoría de personas no detectaron la fertilidad del suelo como un problema real que origina escasez alimentarla, desnutrición, enfermedad y pobreza. Pero cuando reflexionamos en grupo sí lo descubrimos.

Hay que saber qué soluciones, sobre todo en forma de paquetes tecnológicos, apoyadas mayormente en recursos externos, van más tendientes a mitigar las consecuencias de los problemas que a corregir las verdaderas causas que los originan. Y no es eso lo que hemos dicho que queremos.

#### **Asegurando que el diagnóstico sea exitoso**

Para que el diagnóstico sea exitoso, **el proceso debe ser participativo** y en ese sentido, las familias de la comunidad son las protagonistas de su propia reflexión y accionar, quienes, acompañadas por facilitadores, encaminan un proceso integral de redescubrimiento e investigación conjunta de su propia realidad y poniendo mucha atención a sus potencialidades y a las de comunidad.

Como nuestras familias rurales son sumamente prácticas pueden caer en el desánimo y la falta de credibilidad si nos extendemos demasiado en la reflexión y el análisis.

Pero quiero insistir que no debemos impulsar acciones sin un buen análisis de la realidad, es decir, sin un buen diagnóstico. Cuando, en el pasado, hemos omitido el diagnóstico y hemos recurrido demasiado rápido a soluciones puramente técnicas y económicas, no nos fue bien y los resultados no fueron los que esperábamos.

Por otra parte es fundamental que **el proceso de sensibilización y motivación** acompañe el proceso del análisis de la realidad.

Recordemos que el desarrollo no se obliga, ni se compra con dinero, no aparece milagrosamente de la noche a la mañana, no es espectacular, ni se hace en los Bancos, los Ministerios o en las grandes organizaciones. Se hace en medio de aquellos hogares, fincas y comunidades, en las que se ha demostrado el manejo autónomo de sus realidades y la voluntad firme de ayudarse a sí mismas.

---

## 12. Honduras - Método de Investigación Comunitaria MIC. Conociendo las capacidades y el potencial del municipio<sup>2</sup> - Campamento, Olancho

Humberto Alexis Quiroz Vázquez, ASIDE Asociación de Investigación para el Desarrollo Ecológico y Socioeconómico, [hquiroz\\_vasquez@hotmail.com](mailto:hquiroz_vasquez@hotmail.com)

---

Este trabajo presenta los resultados de una investigación de diagnóstico en la ciudad de Campamento, departamento de Olancho, Honduras, realizada desde el ASIDE - Asociación de Investigación para el Desarrollo Ecológico y Socioeconómico. El informe, realizado mediante la aplicación del Método de Investigación Comunitaria, MIC, incorpora cuadros con información detallada acerca de las actividades económicas, las necesidades de capacitación de la población entrevistada y la caracterización de líderes comunitarios. Se presentan las conclusiones del diagnóstico, identificando los factores endógenos y exógenos que limitan el desarrollo empresarial, de recursos humanos, institucional y del manejo del medio ambiente y los valores locales.

### Introducción<sup>3</sup>

De acuerdo con los resultados obtenidos mediante la aplicación del Método de Investigación Comunitaria MIC, en la ciudad de Campamento, municipio del mismo nombre, en el departamento de Olancho, Honduras, Centro América, se conoció que sus rasgos principales son los siguientes:

Es una comunidad rural, fundada hace 200 años, recibiendo su nombre porque era un campamento de transeúntes que iban hacia la parte interior de Olancho, básicamente en busca de oro y otro tipo de minerales preciosos.

Su suelo es utilizado en un 70% para la siembra de café, actividad que proporciona a la población en general, empleo por espacio de cuatro (4) meses al año, el resto del tiempo deben buscar otro tipo de actividades para generarse ingresos. Ello provoca que al menos un 30% de la población emigre hacia otras comunidades, sobre todo urbanas. Por otra parte, esta ciudad del tipo rural, es rica en afluentes de agua y bosque, principalmente madera de pino, caoba, cedro y coníferas.

Su población actual, que crece a un ritmo del 3.24% anual, es de 5.465 personas, de las cuales el 56% es del sexo femenino. Las principales actividades económicas, incluyendo el café son éstas<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Nombre otorgado en Honduras, Centro América, al segundo término territorial, después del departamento que es la principal forma de dividir políticamente al País.

<sup>3</sup> Información obtenida mediante revisión de documentos en la Fundación para el Desarrollo Municipal FUNDEMUN e Internet, página WEB de la OPS en Honduras y una monografía del lugar.

**Cuadro No. 1**

<b>Actividad</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
Café	1.050	41%
Aserraderos	261	10%
Ganadería	66	3%
Agricultura	329	13%
Organizaciones Financieras	32	1%
Empleo público	80	3%
Servicios comerciales varios	747	29%
<b>Total</b>	<b>2.565</b>	<b>100%</b>

## **Desarrollo**

El diagnóstico aplicado a este municipio, centra su interés en conocer y dar respuesta a los siguientes objetivos:

1. Tener un panorama macro histórico del desarrollo y comportamiento socioeconómico en la comunidad, ya esbozado en la introducción;
2. Identificar los factores, endógenos y exógenos, que limitan el progreso comunitario;
  - 2.1. Para el desarrollo empresarial;
  - 2.2. Para el desarrollo del recurso humano;
  - 2.3. Para el desarrollo institucional;
  - 2.4. Para el manejo del medio ambiente y los valores locales.

Para lograr el alcance planteado, se procedió a utilizar, en un tiempo de 6 días, con lo que se ha hecho el ensayo del método, las dos formas de investigación más comunes: a) Una labor de escritorio, la cual como se cita en las notas al pie de la introducción, consistieron en revisar documentos virtuales e impresos y dialogar con personas que ya han laborado en el área y; b) se realizó una encuesta a 34 personas que habitan en el casco urbano del municipio y se entrevistó mediante una sesión de trabajo, a 68 personas consideradas líderes en la comunidad; éstas representan a varios patronatos<sup>5</sup>, 19 eran del área urbana y 49 de la rural, de igual forma se contó con la presencia de 5 miembros de la municipalidad.

La razón fundamental para utilizar ambas formas de investigación es que la primera presenta una variedad de información general que se puede obtener más rápidamente que en el campo, mientras que la segunda nos hace ver qué pasa en el momento actual, no histórico, en el municipio, además de la opinión y percepción de sus habitantes.

---

<sup>4</sup> Datos obtenidos mediante conversación con personeros de la Alcaldía Municipal de Campamento y el Licenciado Carlos Torres, consultor de FUNDEMUN para ese municipio.

<sup>5</sup> Nombre dado a representantes de barrios y colonias de la comunidad, que es la forma de dividirla.

Ambos métodos presentan un grado de dificultad en su aplicación: para el caso en el trabajo de escritorio, se contó con poca documentación dispuesta, como por ejemplo, en una biblioteca, y la existente en internet habla de aspectos generales de todos los municipios y no particulariza. Por otra parte, no se cuenta tan rápidamente con la atención y el tiempo de las personas que han efectuado de alguna manera este tipo de labor.

La segunda opción de exploración debe ser cuidadosamente elaborada, de forma que al entrevistar y encuestar a diversas personas que habitan en la localidad, los cuestionamientos sean claros y comprensibles. Esto representa ese grado de dificultad y adicionalmente, el hecho de tomar por lo menos unos veinte minutos con cada persona encuestada, para explicarle el porqué de la encuesta y realizar la misma, y de medio día para entrevistar a líderes comunales. En este caso se sacó ventaja en tiempo y otros recursos, de una jornada que ya se había previsto por parte del Alcalde Municipal y del Consultor de FUNDEMUN, lo que aceleró el proceso con los líderes.

Como se citó, el trabajo se realizó en seis días, aun con el nivel de problema que se presentó en ambas etapas del diagnóstico. Se opina que al tener cuatro o cinco veces ese tiempo, totalmente dedicado, se obtendrá un mayor provecho y mucha efectividad para lograr los objetivos del mismo.

Otra alternativa de solución para superar el impase presentado por las etapas de investigación, es la de contar con más personas levantando y elaborando el diagnóstico; para ello, como se vio al momento de ensayar este método, se puede contar con el apoyo de personeros municipales, de los líderes y, en opinión de los mismos colaboradores, con la ayuda de colegiales pasantes de su último año de estudios, como una forma de trabajo social.

## Conclusiones

El diagnosticar, al igual que los dictámenes médicos o la monografía de evolución histórica existente acerca de este municipio, nos permite observar cuáles son los males que aquejan la comunidad, cómo ha evolucionado y qué fuerzas internas y externas se presentan para que se desarrolle de mejor forma.

Particularmente, esta metodología nos permitió conocer la siguiente información, adicional a lo expuesto en la introducción.

En opinión de los entrevistados y de las encuestas efectuadas y el análisis realizado sobre estos puntos, los factores, endógenos y exógenos, que limitan el progreso comunitario son:

- Para el desarrollo empresarial:
  1. En los microempresarios existentes, prevalece un bajo conocimiento técnico para mejorar la calidad de sus productos, manejar mejor sus costos, encontrar o desarrollar los mercados, etc.;
  2. No existe al nivel Municipal o privado, fomento para la creación y / o desarrollo de empresas para captar la mano de obra ociosa;
  3. Existe una alta migración hacia otras plazas que brinden empleo, se estima que un 30% de la población lo hace, por lo que no se cuenta con mucha mano de obra calificada.



- Para el desarrollo del recurso humano:
  1. Un alto porcentaje de la población adolece de enfermedades gastrointestinales, respiratorias y de la piel, como producto de la contaminación de las afluentes de agua, aire y suelo. Esto es producto de la quema de desechos sólidos y la acumulación de aguas servidas en las áreas verdes de la viviendas y el derrame de aguas negras sobre los afluentes de agua de la zona (según lo manifestó el Director del Centro de Salud del municipio).
  2. Existe una alta deserción y ausentismo escolar porque los niños deben participar en diferentes actividades económicas como la siembra y cosecha de café. A mediano plazo, esto hace contar con mano de obra poco apta para muchas labores.
  3. En general la población tiene un ingreso mensual de \$USA.287.00 y su núcleo familiar promedio es de seis integrantes; su nivel educativo medio es de sexto grado de educación primaria y primer año de educación secundaria (colegial); en relación al gasto, se determina por sus ingresos que cuentan con \$USA.41.00 por mes por miembro y cubren así sus gastos familiares, lo que es bastante débil en relación a la demanda que tienen de llenar variadas necesidades. Esto influye en contar con su tiempo, sin recibir paga, para poderlos capacitar en períodos más allá de un día.
  
- Para el desarrollo institucional (Capacidades de la Corporación Municipal):
  1. La Corporación Municipal cuenta con pocos recursos para impulsar programas que den respuesta a la problemática existente y su personal tiene baja capacidad técnica para gestionarlos vía proyectos.
  2. Se conoció que la población participa en la gestión municipal, principalmente por la administración que se hace de los servicios de agua a través de un departamento al interior de la municipalidad, cuyos miembros los eligen cada 5 años mediante voto popular. De esta forma, los ingresos son contabilizados por la Corporación Municipal pero son administrados por la población. La otra forma de participación es en los cabildos abiertos, donde cuentan con voz pero no ejercen su derecho a voto, ello por ignorancia de su rol, otorgado en la ley de municipalidades.
  3. La Corporación Municipal, sobre todo en los últimos 3 años, está recibiendo bastante asistencia técnica, pero la misma es poco incidente en el desarrollo de la comunidad, ya que su énfasis es en aspectos administrativos de la misma y no sobre gestión de recursos para la implementación de proyectos que solucionen su problemática general, por ejemplo, la generación de empleo.
  
- Para el manejo del medio ambiente y los valores locales:
  1. Solamente el 17.9% de las viviendas (250/1400) cuentan con el servicio de alcantarillado sanitario, un 90% cuenta con luz eléctrica y agua potable, un 36% con servicio telefónico, sobre todo en el casco urbano, y el 100% de los habitantes no cuenta con un sistema de recolección y tratamiento final de desechos sólidos, lo que repercute junto al inadecuado tratamiento de aguas, en la contaminación de los afluentes hídricos y la tala de bosque para uso casero.

2. Existe una tala bastante alta del bosque, como producto del trabajo de las aproximadamente 65 microempresas de carpintería y cuatro aserraderos existentes en la ciudad, actividad que realmente no es muy regulada para renovar este recurso.
3. Se conoció que los esfuerzos para mejorar y fomentar sus valores socio culturales, son escasos; básicamente existe como en la mayoría de comunidades del País, una feria anual y algunas actividades hechas por los centros educativos como los desfiles para las fiestas patrias, El sistema no permite conocer otras formas de expresión cultural.

Finalmente, se conoció como resultado directo de las encuestas, la siguiente información de los encuestados (as).

El 62% (21/34) son casados (as), su edad promedio es de 37 años, el 91% (31/34) son alfabetos (as), prevaleciendo el haber cursado por completo la educación primaria y los primeros tres años de los seis para obtener un título a nivel de secundaria.

De los (as) 34 encuestados (as), 29 tiene descendientes, de los cuales el 40% (46/116) son mujeres y el 60% (70/116) son hombres, promediándose un total de 4 hijos (as) por cada familia.

En igual forma se conoció que en sus negocios emplean a 116 personas, de las cuales el 67% (78/116) son familiares directos y un 33% (38/116) son extraños al núcleo familiar. Del total de mano de obra empleada, sólo el 76% (88/116) son remunerados.

De estas personas, se conoció que las necesidades de capacitación para mejorar sus negocios, son las presentadas en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 2**

<b>Rubro</b>	<b>Cuántos lo creen</b>	<b>% S/34</b>
Mejorar la calidad del producto	18	53%
Incrementar su capacidad administrativa	12	35%
Mejorar sus relaciones humanas	9	26%
Implementar técnicas de comercialización	5	15%
Fabricar otros productos	4	12%

De esta forma se observa que la comunidad de Campamento se dedica a la actividad, aunque en forma temporal para la captación de mano de obra, de la agricultura, específicamente la cosecha de café. Presta poca atención a la preparación de sus recursos humanos en el mediano plazo, sólo lo hace en forma tradicional, es decir educación formal, lo cual es poco fuerte para prepararlos a competir en un mundo globalizado, y fomenta muy pobremente la generación de empleo mediante la creación de empresas, contribuyendo así a una alta migración hacia otras comunidades.

No hay una tendencia a estimular el cuidado más intensivo de su medio ambiente y existe poca o ninguna promoción a valores propios, tanto cívicos como culturales.

La municipalidad se fortalece mediante la capacitación de su personal en aspectos administrativos, esto es bueno para brindar un servicio más ágil y puntual a la comunidad, pero le detiene para formular estrategias que superen los problemas enfrentados para el progreso poblacional en general.

### Observación final

El método de investigación comunitaria MIC presenta dentro de su metodología, una forma de caracterizar para identificar los líderes comunitarios. En este ensayo y por la oportunidad en la reunión que se hizo con ellos por parte de la Corporación Municipal, no se aplicó concisamente; sin embargo, se adiciona el siguiente cuadro para dar a conocer la forma de determinar el liderazgo existente:

**Cuadro No. 3**

<b>Factor</b>	<b>Criterios</b>	<b>Calificación a obtener</b>	<b>Calificación asignada</b>
Su rol	Decisor	10	
	Transmisor	6	
	Ejecutor	4	
Su respaldo	Político	5	
	Económico	5	
	Organización de base	5	
	Confederación	5	
Rango de dependencia o autonomía	Decisor	10	
	Transmisor	6	
	Ejecutor	4	
La agrupación que le da respaldo	Eficiencia	3	
	Cobertura	3	
	Estabilidad	3	
	Recursos	3	
	Capacidad de acción	3	
	Número de integrantes	5	
Los instrumentos de respaldo	Legales	8	
	Económicos / financieros	6	
	Movilización de masas	6	
<b>Total calificación</b>		<b>100</b>	

---

## 13. Perú - Moquegua: reconstruirla nuevamente construyendo colectivamente una visión de su desarrollo - Moquegua - Mariscal Nieto

Carlos Escalante Estrada, Cenca - Instituto de Desarrollo Urbano, [escalant@ec-red.com](mailto:escalant@ec-red.com)

---

El informe plantea la necesidad de planificar estratégicamente la reconstrucción de la ciudad de Moquegua, capital del departamento homónimo en la Región Sur de Perú, que fue víctima de un sismo en junio de 2001. Para esto, el autor propone la elaboración de un diagnóstico previo que apunte a la construcción de una visión colectiva e integrada de los problemas y oportunidades de Moquegua. Este proyecto, inscripto en el marco de una serie de acciones implementadas por el INADUR, Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, contempla una metodología que incorpora diferentes técnicas para relevamiento de información y prevé la acción coordinada de actores del sector público, empresarial, Iglesia y Universidad.

### Introducción

La ciudad de Moquegua es capital de la provincia de Mariscal Nieto y del departamento de Moquegua. Se asienta sobre el río Tumilaca, afluente del río Moquegua, en cuyo valle también se ubica el puerto de Ilo. El departamento de Moquegua conjuntamente con los departamentos de Arequipa, Tacna, Puno, Cusco y Madre de Dios conforman la Macro Región Sur del Perú.

Desde su fundación en los primeros años de la conquista española hasta los primeros años de la República, Moquegua ha sustentado su actividad económica en la agricultura, especialmente en el cultivo de la vid. Sin embargo, varios acontecimientos históricos trajeron como consecuencia cambios en su dinámica económica, urbana y social. Primero la Guerra con Chile hacia fines del siglo XVIII cercenó el espacio regional natural de la ciudad desvinculando al puerto de Arica de la red de interrelaciones económicas del sur del país. Durante la guerra se destruyó la industria del vino y el ferrocarril que la vinculaba al puerto de Ilo construido pocos años antes.

Recién a principios del siglo XX se reconstruyó el ferrocarril y paulatinamente se fue incrementado la actividad agrícola. A mediados de la década del 50 se inició la actividad minera en el sur del país con la explotación del yacimiento minero Toquepala a cargo de la empresa norteamericana Southern Cooper Corporation. A ello siguieron otras grandes inversiones como la construcción de una fundición a las afueras de Ilo, un terminal marítimo y un ferrocarril que comunicara el puerto con los yacimientos mineros. En la década del 70 se otorgó otra concesión minera en Cuajone, mientras que el gobierno construyó una refinería de cobre y un nuevo terminal marítimo.

La construcción de la infraestructura minera y portuaria impactó sustancialmente en la demanda de mano de obra en la región aunque solo temporalmente, ello trajo consigo el incremento de movimientos migratorios desde las zonas rurales alto andinas hacia

las principales ciudades de la región: Moquegua e Ilo. Como resultado de ese proceso la población de Moquegua se incrementó sustancialmente y aparecieron los primeros barrios informales en su periferia, mientras que Ilo pasó de ser una pequeña caleta pesquera a ser un centro poblado de más de 50.000 habitantes.

Por otro lado la actividad agrícola también experimentó cambios significativos, variando hacia un nuevo tipo de cultivo destinado a alimentar el ganado vacuno, cuya producción serviría de insumo para la elaboración de leche Gloria en Arequipa. La escasez de agua ha limitado el desarrollo de la actividad agrícola, situación que ha empezado a cambiar paulatinamente a partir de la puesta en funcionamiento de la primera etapa del proyecto Hidroenergético de Pasto Grande.

En el área rural se constata un débil desarrollo agrícola debido a la escasez de recurso hídrico y a que los productores confrontan limitaciones para acceder a servicios de capacitación, información y créditos, a lo cual se suma un sistema de comercialización desfavorable para ellos y su baja capacidad de organización, que les dificulta su acceso al mercado.

Sin embargo es necesario mencionar que Moquegua desempeña un importante rol administrativo como centro principal de servicios en su ámbito y como tal es sede de importantes instituciones de servicios sociales y de gestión, entre los que cabe mencionar al Concejo Transitorio de Administración Regional – CTAR - y el Cuartel Mariscal Nieto.

Una de las características más saltantes de la región la constituye la frecuencia de catástrofes naturales. La primera de que se tiene noticias data de 1600; de esa fecha hasta ahora se sucedieron 14 sismos graves, varios de los cuales afectaron gravemente la ciudad destruyendo buena parte de sus edificaciones. Uno de los movimientos sísmicos más destructivos lo constituyó el terremoto de 1868, a partir del cual hubo que reconstruir la ciudad entera, cuya fisonomía se mantuvo básicamente hasta el sismo de junio de 2001.

En relación con los actores locales tenemos que por un lado la municipalidad tiene una visión básicamente urbanística de su función como gobierno local, lo que le lleva a restringir sus actividades al ámbito físico urbano y despriorizar acciones de reactivación económica. La CTAR, que si cuenta con un mandato de impulsar el desarrollo regional , está abocada a impulsar procesos de corto plazo, ejecutando obras de menor envergadura y procurando satisfacer las innumerables demandas de las municipalidades más pequeñas del interior del departamento. Por otro lado, proyectos de alcance regional como el Proyecto Especial Pasto Grande, que cuentan con autonomía administrativa priorizan sus planes específicos sin integrarse a procesos de concertación más amplios. Tampoco los esfuerzos de la Mesa de Concertación por la Lucha contra la Pobreza ha logrado avanzar sustancialmente. Su actividad se ha centrado en realizar algunos talleres con presencia de representantes de organizaciones sociales Ongs y algunos funcionarios públicos. Otro tanto sucede con los sectores empresariales. La propuesta de impulsar la Macro Región Sur recae fundamentalmente en las Cámaras de Comercio de Arequipa y Tacna, mientras que la Cámara de Moquegua no desarrolla una actividad significativa en el tema.

A nivel de inversiones, las iniciativas más importantes son:

1. Instituto Nacional de Desarrollo INADE, que ejecuta en la zona el Proyecto Especial Pasto Grande, el cual desde 1990 a Marzo de 1996 había invertido 121 millones de dólares en infraestructura de riego. Este proyecto está empezando a incrementar la frontera agrícola y mejorará la oferta de agua potable.
2. El Fondo Nacional de Compensación Social y desarrollo FONCODES que ha invertido en el departamento de Moquegua 767.885 dólares en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura social (escuelas, postas, sistemas de agua y desagüe, etc.) de infraestructura productiva (canales de riego, redes de electrificación) y actividades productivas para la reactivación de la pequeña y micro empresa.
3. El programa de inversiones de la propia CTAR Moquegua, que para el año 2001 está ejecutando un presupuesto de 854.998 dólares, orientado básicamente a la construcción de vías, infraestructura agrícola, electrificación, agua y desagüe, infraestructura social y apoyo asistencial.

## Objetivos del diagnóstico

En el marco anteriormente descrito resulta clara la necesidad de impulsar un proceso de planificación estratégica que empiece con la elaboración de un diagnóstico. De esta manera podremos **construir una visión colectiva e integrada de los problemas y oportunidades de Moquegua.**

Cabe mencionar que ya varias instituciones han elaborado diagnósticos como la CTAR pero que deben ser puestos en común, discutirse y precisarse colectivamente. Otros esfuerzos como los del Plan Departamental de Moquegua han avanzado básicamente a la etapa de recolección de información generalmente estadística a la que habrá que incorporar el componente analítico. Por su parte, el diagnóstico del Plan Director de Moquegua formulado hace algunos años deberá ser actualizado para adecuarlo a los retos planteados por la reconstrucción de la ciudad afectada por el sismo de Junio pasado y la necesidad de posicionar a Moquegua dentro del esquema de desarrollo de la Macro región Sur, definiendo su rol en este espacio regional con criterios de competitividad y complementariedad. La propia puesta en marcha del mega proyecto minero de Quellaveco requiere un análisis profundo de los impactos positivos y negativos que este tipo de inversiones trae sobre la ciudad y su región. Se trata de aprovechar al máximo esta oportunidad, pero también prever y amenguar sus impactos negativos.

## Marco institucional

Dicho diagnóstico debe constituir la base sobre la cual se impulse el proceso de reconstrucción de la ciudad articulado al Plan de Desarrollo local en Moquegua. En esa perspectiva, el proceso de reconstrucción significa para las provincias del sur y en especial para Moquegua una gran oportunidad de formular e implementar una propuesta de desarrollo concertada. Al respecto, la posibilidad de que se replantee el Plan de Director de Moquegua de acuerdo a lo solicitado por la Municipalidad Provincial al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano INADUR puede constituirse efectivamente en una oportunidad de llevar a cabo una experiencia de planificación participativa en la localidad.

Recientemente se ha creado el Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur ORDESUR que, a pesar de las deficiencias que pueda tener en su composición, ofrece un marco institucional sobre el cual puede diseñarse e implementarse una política de desarrollo local efectiva que articule el proceso de reconstrucción con propuestas de desarrollo. A esto deben sumarse las gestiones efectuadas por INADUR ante el sector vivienda para desarrollar un programa piloto de Capacitación y Asistencia Técnica en los departamentos afectados por el sismo de junio: Arequipa, Moquegua y Tacna. Este programa tiene como objetivo potenciar las capacidades locales en el campo del desarrollo urbano ambiental, mediante un enfoque descentralizador en el cual los recursos locales más calificados apoyen el desarrollo de las capacidades de gestión de las localidades con menores recursos humanos. La asistencia técnica se brindará durante el propio proceso de formulación de los planes, reforzando los vínculos entre municipalidades de distinto nivel, provinciales y distritales.

## Metodología

Existe una vasta información disponible factible de ser procesada y con la que se obtendría una base informática muy importante. Algunos de los documentos son los siguientes:

1. Situación Actual y Desarrollo Regional. CTAR Moquegua, Mayo 2001. Además de información esquemática de la estructura organizativa, el organigrama y la realidad regional en sus aspectos poblacionales y económicos, establece la problemática social y de servicios de la región, plantea el potencial de recursos y oportunidades de inversión, formula la visión regional de Moquegua y la misión institucional. Asimismo realiza un análisis FODA, establece los objetivos estratégicos, da cuenta de los proyectos ejecutados en el 2000 y el programa de inversiones del 2001 y define los proyectos estratégicos de acuerdo a un listado de criterios utilizados para su priorización.
2. Plan Departamental de Desarrollo Urbano de Moquegua. INADUR-MTCVC. Contiene base de datos estadísticos de los siguientes rubros. Territorio, Población y Migración, Actividades Económicas, Infraestructura de Soporte y Relación, Jerarquización Urbana, Ocupación y Usos del Suelo, Vivienda, Equipamiento Urbano e Infraestructura Urbana y Cobertura.
3. Gestión Urbano Regional de Inversiones de la Región Moquegua Tacna Puno. Vice Ministerio de Vivienda y Construcción – UNI.
4. Presenta dos volúmenes, el primero con el Marco Referencial y Caracterización Situacional, incluye la descripción de la región, la Caracterización socio económica, los Proceso de desarrollo y Ordenamiento Regional y las Conclusiones y Recomendaciones. El volumen II Estrategia de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano para la Gestión de Inversiones desarrolla los objetivos de la estrategia, el esquema de ordenamiento territorial y la Gestión de Inversiones.
5. El Plan Director de Moquegua, que contiene los instrumentos de ordenamiento urbano, tales como los usos del suelo y el esquema vial. La sectorización de equipamientos y una cartera de proyectos urbanos priorizados.

Sin embargo hay otros temas que no son abordados y sobre los cuales no se tiene información, tales como el grado de modernización y competitividad del tejido empresarial, situación y tendencias del mercado laboral, registro de inversiones urbanas y regionales efectuadas y programadas por los principales agentes económicos, oferta de capacitación orientada al desarrollo local, análisis de los comportamientos y relaciones entre los principales actores locales, etc.

Para elaborar este diagnóstico base del Plan de Reconstrucción y Desarrollo de Moquegua se requiere no solamente revisar e integrar los meritorios diagnósticos parciales que existen en la localidad, sino fundamentalmente convocar algunos actores claves y constituir un primer grupo promotor del proceso. Este grupo constituido por los funcionarios más motivados de la municipalidad provincial y la CTAR y con el concurso de los estudiantes de la Universidad Privada de Moquegua, del Instituto Pedagógico y del Instituto Tecnológico, debería ir articulándose progresivamente con otros actores locales tales como la Cámara de Comercio y la Caja De Ahorro Municipal como entes representativos de los sectores económicos y financieros la CTAR, FONCODES y al Proyecto Especial Pasto Grande, como instituciones públicas con mayor peso económico en la región, y a la Mesa de concertación para la Lucha Contra la Pobreza como ente que aglutina a diversas organizaciones sociales, Iglesias y ONGs. El núcleo inicial del proceso se haría cargo del diseño inicial de la estrategia y asumiría las labores de recolección, debería elaborar el primer borrador del diagnóstico a fin de que sirva de base para el debate posterior. En esa perspectiva se plantean los siguientes pasos y metodologías:

1. **Entrevistas de motivación y opinión** sobre el proceso con cada actor. Estas entrevistas deben arrojar luces sobre el enfoque de cada institución u organización social y de los posibles mecanismos y espacios de concertación. Así mismo se deberá recoger información sobre sus actividades e inversiones en curso y/o programadas.
2. **Grupos de discusión** con representantes y/o gremios de comerciantes y microempresarios así como con funcionarios de la Caja de Ahorro Municipal, para establecer el grado de modernización y competitividad del tejido empresarial y trabajar las perspectivas de desarrollo en función de las potencialidades locales.
3. **Encuestas** para establecer las necesidades formativas a ser aplicado a jóvenes, comerciantes y microempresarios. Paralelamente se realizarán entrevistas con directores y catedráticos de la Universidad Particular de Moquegua, del Instituto Tecnológico y el Instituto Pedagógico para conocer el enfoque y características principales de la oferta educativa y su correspondencia con la demanda del desarrollo local.
4. **Seminario Taller** para revisar y debatir colectivamente las principales diagnósticos, propuestas, proyectos y procesos en curso. En este seminario se deben establecer los temas de consenso y las áreas donde predominan las opiniones encontradas.



5. **Análisis FODA** en mesas de trabajo, en cuya exploración del entorno incluirá la identificación de los factores externos de interés estratégico para la comunidad local, la interrelación entre ellos y sus tendencias de evolución. El análisis interno se abocará a revisar los puntos fuertes y débiles de la comunidad. Finalmente deberán cruzarse los resultados de los análisis externo e interno a fin de obtener una visión integrada de las oportunidades, amenazas, debilidades y fortalezas de Moquegua.
6. **Redacción del informe del diagnóstico** incluyendo las conclusiones y recomendaciones respecto de los temas estratégicos para el desarrollo local de Moquegua.

## Conclusiones

Se requiere que al proceso de elaboración del diagnóstico y formulación del Plan se sumen los aportes e iniciativas de los principales actores locales tales como la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, el Concejo Transitorio de Administración Regional CTAR, el Proyecto Especial Pasto Grande, el FONCODES, la Cámara de Comercio de Moquegua, La Universidad Privada, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, etc.

Los beneficios que tendría para la ciudad y la región de formular de manera colectiva un diagnóstico que constituya una base efectiva para la formulación de un plan de desarrollo serían los siguientes:

- Los distintos actores locales podrían realizar un trabajo coordinado con mayor eficacia y evitando las duplicidades que tantas veces se puede observar.
- Con una visión compartida y una comprensión clara de las oportunidades y amenazas del entorno los diversos actores encontrarán un marco más adecuado para establecer alianzas y producir sinergias entre ellos.
- Este diagnóstico proporcionará a las iniciativas económicas locales elementos de juicio para diseñar estrategias que les permitan aprovechar las oportunidades del entorno y amenguar las amenazas del mismo.
- También una visión clara de las oportunidades del contexto regional y del rol que Moquegua puede desempeñar en él nos puede permitir un diseño más adecuado del tipo de capacidades que debemos desarrollar para llegar a ser competitivos en el mundo que se aproxima. Es claro que una estrategia adecuada de potenciación de las capacidades locales redundará en un incremento de la productividad de las empresas locales.

Cabe mencionar que la coyuntura es propicia, los daños ocurridos por el sismo plantean con urgencia la tarea de la reconstrucción, pero por la magnitud de los mismos y la posibilidad de concretarse inversiones mineras y obras de infraestructura vial, requieren que enfrentemos el reto del desarrollo ahora mismo.

El Plan Director debe formular una nueva visión de la ciudad y en ella se debe reflejar los cambios en la economía mundial y regional, se debe adecuar a la propuesta de la Macro región sur definiendo un rol para Moquegua en ese esquema regional que vincularía las economías del sureste brasileño, Bolivia y el sur peruano, al cual debería añadirse el norte chileno y la relación de todos ellos con el sudeste asiático. En el ámbito regional también deben considerarse el Plan estratégico formulado por la CTAR Moquegua y el Vice Ministerio de Vivienda y Construcción en su proyecto "Gestión Urbano Regional de Inversiones de la región Moquegua Tacna Puno". En la medida en que estos planteamientos puedan ser debatidos, contar con el aporte de todos los actores locales y derivar en compromisos de acción coordinados, se estará dotando a Moquegua de una estrategia que aborde con posibilidades de éxito los retos planteados por el proceso de reconstrucción y desarrollo de la región.

---

---

## 14. Perú - Construyendo un futuro diferente. Diagnóstico participativo para el desarrollo local. La experiencia de Villa El Salvador - Lima

Mariana Llona Rosa, Desco - Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo, [mariana@urbano.org.pe](mailto:mariana@urbano.org.pe)

---

---

Este artículo presenta una experiencia de diagnóstico ya concretada, en Villa El Salvador, en la zona sur de Lima, Perú. Esta localidad presenta rasgos particulares dentro de la ciudad, por su historia de autogestión para la construcción de viviendas y urbanización en general. La necesidad del diagnóstico surge a partir de la diversificación de objetivos, demandas e intereses de la población. La autora realiza una detallada descripción de cada etapa del proceso, en el que se destacan las estrategias para la conformación de grupos de trabajo, de modo de garantizar la participación de toda una comunidad que ya tiene experiencia en planificar su futuro.

### 1. Introducción:

La urbanización es una realidad definitiva de América Latina. Como sabemos, el crecimiento acelerado de nuestras ciudades no estuvo acompañado necesariamente de un crecimiento del empleo en el sector formal de la economía. La economía crecía a un ritmo inferior a las tasas de migración, generando una enorme porcentaje de población "atada" a la ciudad.

Anclados en las ciudades, sin empleo y sin políticas estatales que acompañaran la masiva y profunda transformación que se estaba llevando a cabo en las ciudades, los migrantes se encargaron de hacerlo todo por sí mismos. Este es el caso de Villa El Salvador, ciudad que nace de una invasión de pobladores hace 30 años. "*Porque nada tenemos todo lo haremos*" era uno de los lemas que movilizó a la comunidad de entonces cuando se encontraron solos en el desierto. Los pobladores no sólo construyeron sus casas sino que urbanizaron sus ciudades. Se organizaron para demandar servicios públicos básicos y trabajaron en la construcción de caminos y escuelas para dar a sus hijos la educación que ellos mismos no tuvieron.

Villa El Salvador está ubicada en la zona sur de Lima, a 23 kilómetros del centro de la ciudad. Desde sus orígenes, el distrito tuvo rasgos particulares que explican muchas de las dinámicas organizativas y de apropiación del espacio que se dieron en su interior. Villa El Salvador surge en 1971, a partir de una reubicación realizada por el Gobierno Militar de Velasco, en terrenos que fueron habilitados para albergar a las familias invasoras. Como parte de la política estatal, desde el inicio se planificó la ocupación del espacio en función a un **diseño integral y autogestionario**. Así se sentaron las bases para la organización de la población en función a un esquema representativo que tenía como unidad mínima la manzana, luego el grupo residencial y finalmente todo el barrio.

El órgano máximo de gobierno era la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), que existe hasta hoy, pero desarticulada. Una característica fundamental que hizo de Villa El Salvador un caso particular fue que desde su fundación, se discutió la **planificación de la ciudad, destinándose zonas para la industria, las viviendas, y para la actividad agropecuaria.**

Hoy en día, el distrito alberga a 350.000 habitantes. Su población es básicamente urbana, y como en otras zonas pobres de la ciudad destaca la juventud de ésta (el 60% de los habitantes del distrito es menor de 25 años). La población económicamente activa representa el 35.5% del total. De ésta, el 8.6% se encuentra desempleada y el 45.8% es subempleada, destacándose los denominados trabajadores independientes, que se dedican a actividades económicas de bajos ingresos como los servicios domésticos y el comercio minorista.

A pesar de la dura recesión económica y los bajos niveles de empleo, Villa El Salvador es uno de los distritos del Cono Sur de Lima que más promueve a la micro y pequeña empresa local, y ha sustentado de alguna manera su crecimiento económico en este sector. Desde la creación del distrito, se diseñó un **Parque Industrial**, pensando en la gran y mediana industria que daría empleo a miles de habitantes de la zona. Esto no se dio, y 10 años después, buscando potenciar la zona, se replanteó la envergadura de las empresas de la zona, la mayoría de ellas de carácter familiar y pequeñas. Así fue creciendo sustancialmente la actividad económica de la zona, y a partir de 1997, se iniciaron las actividades comerciales, buscando promocionar un mercado para los talleres del Parque Industrial. Actualmente existen 500 empresas productivas en la zona del Parque Industrial (sin contar la zona urbana de Villa El Salvador), y unas 500 tiendas comerciales.

Villa El Salvador es un distrito popular en proceso de consolidación, que se caracteriza por su gran diversidad. Desde el punto de vista de la densidad poblacional, de la estructura política y de su dinámica económica, la organización barrial ya no responde a una forma social homogénea basada en la necesidad de obtener un terreno para vivienda, luchar y negociar por servicios sociales básicos. Las estrategias individuales (a escala familiar) y colectivas (organizaciones vecinales) se basaron durante años en la autoconstrucción de la vivienda y la autourbanización de la ciudad.

A una estructura centralizada basada en el agrupamiento territorial, le ha seguido una explosión de asociaciones y organizaciones que **responden a las nuevas demandas e intereses de los pobladores, aunque de forma dispersa.** A medida que la ciudad se ha desarrollado, se han multiplicado y diversificado las necesidades e intereses de los habitantes. Cada una de las organizaciones existentes intenta aglutinar las demandas e intereses de su grupo de referencia con diverso grado de éxito. Es el **gobierno local**, actualmente, la instancia que desde la esfera política concentra sus esfuerzos para canalizar esta pluralidad en torno a objetivos y propuestas comunes.

La gestión actual ha impulsado el proceso de concertación para la formulación y gestión de un **Plan de Desarrollo al 2010.** Este es el tercer plan integral que se elabora en el distrito desde su fundación, y responde a los cambios que se han generado en la última década en términos del crecimiento del distrito y las expectativas de la población.

Un dato interesante del proceso de planificación actual es - además de su carácter participativo – su referencia a la **historia y la identidad de Villa El Salvador**. Se tomaron como base del proceso tres ejes centrales como ideas fuerza: distrito productivo, comunidad solidaria y ciudad saludable.

Como en todo proceso de planificación estratégica local, el primer paso emprendido fue la **elaboración de un diagnóstico** a nivel de todo el territorio del distrito, con la finalidad de construir la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos que guiarían a futuro los programas y proyectos específicos. Uno de objetivos principales de este proceso es fortalecer el tejido social, por ende las capacidades de los actores locales para el desarrollo. Por tanto fue condición fundamental que el diagnóstico fuera **participativo**. En las siguientes líneas presentaré esta experiencia de elaboración concertada de un diagnóstico a nivel de distrital, los resultados obtenidos y las dificultades para el diseño y aplicación de la metodología.

## **2. Diagnóstico participativo para el desarrollo local:**

Uno de los temas que nos ocupa hoy en día es cómo gestionar el desarrollo local urbano de una manera eficaz, entendido esto como el saber hacer de las municipalidades y las organizaciones locales. En esta perspectiva se entiende el desarrollo local como un **proceso** dinámico, donde los diferentes actores locales, públicos y privados articulan sus intereses y competencias alrededor de un objetivo común. El instrumento principal para gestionar este desarrollo es el **Plan Integral** (a mediano y largo plazo), que se define en ésta lógica como un proceso de planificación local que se retroalimenta permanentemente incorporando las iniciativas de los diferentes actores locales. La municipalidad es el líder de este proceso: lo preside y lo conduce.

Un Plan de Desarrollo local realizado de manera participativa, se convierte así en el **plan de la ciudad**, y no sólo de la municipalidad. Constituye el eje articulador que deberá facilitar la construcción de un **objetivo común** para la comunidad, garantizando la sostenibilidad del proceso y reafirmando las identidades locales. Los mecanismos legales son el soporte de este proceso, y constituyen un elemento básico para la institucionalización de los canales de participación ciudadana.

El año 1999 – que coincidía con el primer año de la nueva gestión municipal – fue el año en que se inició la elaboración del Plan Integral de desarrollo local de manera participativa. El primer paso a seguir era entonces elaborar un diagnóstico con la población para identificar los principales problemas, expectativas y potencialidades del distrito.

### **2.1. La finalidad**

El **objetivo del diagnóstico** fue contar con insumos para la elaboración de la visión de futuro del distrito y los objetivos estratégicos de desarrollo. Para ello se decidió, además de ordenar la información existente con la que contaban diferentes agentes locales, emprender un **proceso participativo** para la definición y priorización de los problemas y potencialidades del distrito.

El diagnóstico constituía así el primer paso en la gran tarea que supone la concertación a nivel de la comunidad para llegar a consensos sobre el desarrollo del distrito.

## 2.2. La estrategia

El diagnóstico participativo se desarrolló en el marco de una estrategia global para la implementación del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador. Por tanto, antes de abordar los aspectos metodológicos, haré una breve descripción de las fases diseñadas y las instancias que se conformaron para la discusión y definición del mismo.

La estrategia general contempló dos grandes fases:

- a. La **etapa de elaboración**, que supuso un proceso de concertación social, en el cual el diagnóstico y las expectativas de la población y de las instituciones locales sirvieron de base para la elaboración de una visión de desarrollo y de objetivos concretos y compartidos.
- b. La **etapa de ejecución**, que constituye un proceso en curso y permanente, en el que la comunidad y las instituciones ejecutan planes específicos en función al diagnóstico elaborado y orientados por los lineamientos del Plan Distrital.

La planificación estratégica distrital se inició con la elaboración del diagnóstico tanto a nivel del territorio, como a partir de algunos ejes temáticos. Para ello se decidieron constituir dos grandes instancias, que en adelante serían las responsables, a nivel de base, de guiar el proceso de elaboración y gestión del Plan. Estas instancias son: Las **Mesas de concertación temáticas**<sup>6</sup>, que convocan a agentes representativos según el tema y elaboran diagnósticos y propuestas en torno a la problemática, y los **Comités de Desarrollo Territorial**<sup>7</sup>, instancias constituidas al nivel del territorio. Allí las organizaciones sociales, instituciones y la comunidad en conjunto definen prioridades en el ámbito de cada sector.

En estas instancias se desarrollaron los talleres de diagnóstico que debían tener como producto final la visión y los objetivos de desarrollo del distrito. Se inició el trabajo a nivel de las mesas de concertación y luego se continuó el proceso a nivel de cada una de las zonas a nivel de todo el territorio. Toda esta fase estuvo marcada por el énfasis dado a la participación de la comunidad. El objetivo de fondo siempre ha sido el de fortalecer el tejido social, por tanto, el tiempo que demoró trabajar en cada zona y en cada mesa de concertación estaba justificado en la medida que servía para legitimar el proceso.

La **metodología** diseñada para la elaboración del diagnóstico se diferenció en función al producto final que se buscaba obtener. Para la visión, se trabajó el diagnóstico a

---

<sup>(6)</sup> Existen seis **Mesas de Concertación Temáticas**, priorizadas por la Municipalidad y la población: a) juventud, b) género, c) micro y pequeña empresa, d) comercio, e) educación, f) ciudades saludables. En las mesas participan el gobierno local, el sector respectivo del gobierno central, las ONGs, la comunidad y los empresarios.

<sup>(7)</sup> Villa El Salvador ya tiene cerca de 350.000 habitantes, distribuidos en un territorio muy amplio. Desde su fundación, para el gobierno de la ciudad, se dividió el territorio en sectores. Para efectos de la Planificación estratégica, se establecieron 10 zonas territoriales en función a la continuidad geográfica y las características comunes. Cada una de estas zonas elige su **Comité de Desarrollo Territorial**.

partir de la construcción de escenarios; y para los objetivos estratégicos de desarrollo se utilizó el análisis FODA. Ambas metodologías se aplicaron tanto a nivel temático como territorial.

**Los escenarios:** se construyeron con la población tres escenarios:

- **El escenario deseable** (*ideal*): un ejercicio que consiste en expresar los “sueños” a futuro de la ciudad, compararlos entre sí y analizar los sentidos que tiene para los actores sociales.
- **El escenario probable** (*real*): consiste en identificar las tendencias negativas y positivas a nivel del distrito. Una tendencia es un proceso o situación real que se repite en el tiempo, y que podemos intentar cambiarlas (en el caso de las negativas) u optimizarlas (en el caso de las positivas). Del contraste entre las tendencias positivas y negativas tendremos el escenario probable.
- **El escenario posible** (*visión*): este ejercicio consiste en contrastar los sueños priorizados con las tendencias, y determinar qué sueños son posibles convertir en realidad. Se determinan ideas fuerza que serán las que posteriormente servirán de base para la construcción de la visión de futuro.

**El análisis FODA:** adicionalmente, se trabajó con los actores locales el análisis externo e interno del distrito:

- **Análisis externo:** para definir las oportunidades y amenazas, entendidas como situaciones reales que se presentan en el entorno del distrito. Una vez identificadas las oportunidades y amenazas, se procedía a ordenarlas por orden de importancia.
- **Análisis interno:** para definir las fortalezas y debilidades, entendidas como las condiciones positivas que existen al interior del distrito. Una vez identificadas, se procedía a ordenarlas por orden de importancia.
- **Cuadro de relaciones:** se construyó un cuadro, que permitiera, de manera participativa, establecer cuales son las relaciones entre los cuatro elementos del FODA (¿Qué fortaleza me permite aprovechar qué oportunidad? ¿Con qué fortaleza puedo revertir que amenaza?, etc.)
- **Objetivos estratégicos:** se identificaron los principales objetivos a partir del diagnóstico situacional y el cuadro de relaciones observando las oportunidades que puedo aprovechar con las fortalezas que tengo; las fortalezas que tengo que desarrollar para aprovechar las oportunidades; las debilidades que tengo que superar para aprovechar las oportunidades; etc.

La metodología utilizada fue participativa, dado que se buscó que los actores locales se apropiaran del diagnóstico, de la visión y de los objetivos de desarrollo.

### 2.3. Los resultados

Uno de los principales logros en la elaboración de un diagnóstico participativo, ha sido, sin lugar a dudas, iniciar un proceso de planificación que sea compartido por la comunidad. Esto no sólo garantizará a largo plazo la sostenibilidad del mismo, sino que permitirá fortalecer la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones en los asuntos que competen a su territorio.

Sin embargo, elaborar un diagnóstico de manera participativa no ha sido fácil, ni todos los actores locales están del todo convencidos de los beneficios del proceso. Es necesario tomar en cuenta que en estos procesos de planificación del desarrollo local, se buscan al mismo tiempo logros a **nivel “técnico”** (un buen diagnóstico del distrito, una visión realista), y a **nivel político** (legitimar la gestión). Por tanto una de las principales dificultades que se presentan es a la hora de intentar hacer coincidir los tiempos políticos con los tiempos que demanda la planificación participativa.

Respecto de las instancias diseñadas para la elaboración y gestión del plan, en la etapa del diagnóstico sólo se lograron instalar las mesas de concertación temáticas, en las que se realizaron los talleres. A nivel territorial, no se lograron constituir los Comités de desarrollo, dado que ahí el proceso era más complejo. Los talleres a nivel del territorio se realizaron convocando a todas las organizaciones de la comunidad.

En términos de la metodología utilizada, también existieron algunas dificultades. En principio, si tomamos en cuenta que son los propios actores locales los que tienen que identificar y priorizar tendencias por un lado, oportunidades y amenazas por otro, además de las fortalezas y debilidades, por más que exista un buen equipo de facilitadores, el resultado muchas veces es una confusión general sobre los diferentes conceptos que tienen que interiorizar y aplicar en un lapso de tiempo no muy largo. El resultado final se logra (debido a que los pobladores tienen claro cuáles son sus problemas y qué objetivos persiguen), pero sin que necesariamente hayan logrado entender todo el proceso, y sobre todo aprender de él.

Como producto final de este proceso de diagnóstico, la comunidad cuenta con una visión de desarrollo y cinco objetivos estratégicos que fueron construidos participativamente a partir del diagnóstico realizado en todo el territorio distrital. Sin embargo, como es de suponer, no todos los habitantes del distrito participaron. Por tanto lo avanzado no era suficiente para lograr un consenso general. Así que se optó por realizar una Consulta Ciudadana a nivel de todo el distrito. Esta Consulta se diseñó como un referéndum, donde los pobladores votarían a favor o en contra de la visión y los objetivos. El resultado final fue la aprobación por el 84% de la población.

## **2.4. Los actores**

Los actores que participaron en el proceso de elaboración del diagnóstico del distrito fueron: el gobierno local, las organizaciones vecinales (ligadas al territorio), las organizaciones funcionales (ligadas a los temas de la alimentación, la salud y el medio ambiente), las unidades económicas (micro y pequeñas empresas, y comerciantes), las organizaciones juveniles, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el distrito. También participaron algunas organizaciones de segundo nivel, que agrupan a varias organizaciones de base como es la Federación de Mujeres de Villa El Salvador.



### 3. Reflexiones finales

La etapa del diagnóstico inicia un proceso que busca legitimar una forma de hacer gobierno con la participación de la sociedad en la toma de decisiones de los asuntos que le competen. Los beneficios de esta estrategia a mediano y largo plazo son, el **fortalecimiento de los actores** y la promoción de la ciudadanía en la comunidad; la mejora de la **gobernabilidad** en el distrito, puesto que se fortalecen los acuerdos entre los diferentes actores sociales públicos y privados; y la **acción concertada** que multiplica – y no sólo suma – los recursos existentes y mejora el rendimiento de los esfuerzos desplegados, aumentando la eficiencia y **legitimidad del gobierno local**.

El Plan Integral de Desarrollo Distrital se constituye así en el **eje articulador**, que deberá facilitar la construcción de un objetivo común para la comunidad, garantizando la sostenibilidad de los procesos y reafirmando las identidades locales.

Considerar en la metodología de trabajo las instancias temáticas y las de nivel territorial, permite que se combine en la práctica los asuntos priorizados por la comunidad en realidades territoriales homogéneas (zonas), con las prioridades de las mesas temáticas —en tanto espacios de concertación y de elaboración de políticas generales. En el diagnóstico participativo, si bien no se logró esta articulación, se sentaron las bases para el diseño del modelo de gestión del plan de desarrollo.

---

---

## 15. Perú - Miraflores: La “Ciudad Heroica” enfrenta sus problemas sociales - Lima

Alessandra Molz, ILO - MDT - Equipo Técnico  
Multidisciplinario para los Países Andinos,  
[molz@oit.org.pe](mailto:molz@oit.org.pe)

---

---

El informe presenta la propuesta de diagnóstico a realizarse en el distrito de Miraflores, uno de los centros más representativos de la vida cultural y turística de Lima, Perú. A los fines de realizar una planificación estratégica de desarrollo para los próximos cinco años, la Municipalidad de Miraflores y seleccionó una consultora para llevar adelante el proyecto. La autora realiza en primer lugar un panorama del distrito, con sus puntos fuertes y débiles; en segundo lugar, sugiere los objetivos, etapas y metodologías a emplear; para finalizar puntualizando los beneficios esperados de este estudio.

### 1. Introducción

Miraflores es uno de los distritos más prósperos de Lima, que presenta una gran actividad comercial, posee atractivos e infraestructura turística importantes, representa uno de los centros de la vida cultural de Lima y ofrece una amplia variedad de lugares de entretenimiento, diversión y de gastronomía. Miraflores también se llama “La Ciudad Heroica” por haber representado uno de los últimos bastiones de resistencia contra la ocupación chilena en 1881/82. El título de “ciudad” lo adquirió en 1854 y la incorporación en la ciudad de Lima empezó a inicios del siglo, cuando Lima se comenzó a expandir hacia el sudeste. Anteriormente, Miraflores era un balneario de los Limeños de clase media, quienes lo visitaban mayormente en la época de verano utilizando un tren que conectó el centro de Lima con la costa. La urbanización de Miraflores comenzó alrededor del año 1919 con la construcción de la “Avenida Leguía (hoy Av. “Arequipa”), y facilitó el acceso al transporte motorizado. Los terrenos en Miraflores eran relativamente baratos en esta época y la ubicación cerca del mar atrajo a la clase media y a los inmigrantes europeos. Hoy en día, Miraflores se ha integrado como un lugar “céntrico”, entre el gran número de distritos que fue urbanizado en las últimas décadas y se ha convertido en un distrito moderno y próspero.

### La propuesta del diagnóstico

El presente documento representa una propuesta para un diagnóstico sobre Miraflores que se desarrolla como elemento de un proceso de planificación estratégica para los años 2002 – 2006. La Municipalidad de Miraflores encarga a una empresa consultora la elaboración de un diagnóstico del distrito con especial énfasis en el tema de los problemas sociales que existen. Bajo la supervisión y con la asistencia logística de la Municipalidad, la consultora se encargará de recoger y procesar la información requerida, establecer el diagnóstico, redactar el borrador, conducir la validación y redactar el documento final.

El propósito del diagnóstico mismo, que se desarrollará *según los pasos identificados en esta propuesta*, es de servir como marco de referencia para luego determinar las

actividades estratégicas para el desarrollo del distrito en los próximos 5 años. En la elaboración del diagnóstico se pondrá especial énfasis en la inclusión socio-económica de los sectores marginados del distrito, aprovechando el potencial de desarrollo y las fortalezas que Miraflores presenta. La propuesta presenta primero algunas características de Miraflores, señalando los puntos fuertes y débiles que el distrito enfrenta actualmente y algunos puntos que serán importantes para la elaboración del diagnóstico. En segundo lugar, se presentarán los objetivos, los pasos y las metodologías que debería contemplar el diagnóstico y se mencionarán algunos aspectos específicos como las fuentes de información y los actores socio-económicos. Por último, se resumirán los beneficios e impactos esperados del diagnóstico.

## 2. Características de Miraflores

Miraflores es en general un distrito de la clase alta y a menudo considerado como un lugar con una población homogénea. Sin embargo, las urbanizaciones que comprende Miraflores son muy diversas en sus características. Por un lado existe el centro comercial y de diversión donde hay relativamente pocos edificios para vivienda y en estas mayormente no viven familias, sino parejas jóvenes sin hijos y solteros. Algunas zonas comerciales viven explícitamente de la venta de productos de lujo, otras predominantemente del negocio del entretenimiento, como el centro de diversión "Larcomar". Estas áreas coexisten con áreas netamente residenciales que reflejan rasgos muy diversos: mientras que algunas urbanizaciones se caracterizan por casas grandes, lujosas y con jardines; otras, en especial en la costa, están marcadas por edificios modernos de diez a veinte pisos. Urbanizaciones de clase media con pequeñas casas al estilo de los años 60 coexisten con mansiones de la época colonial o de la arquitectura republicana. Algunas "manzanas" mantienen todavía las pequeñas casas de verano del antiguo balneario y también existen zonas de pobreza. En estos barrios, las personas viven en "quintas" antiguas donde antes se hospedaban los trabajadores y empleados de las haciendas y que antiguamente rodeaban Miraflores. En cada quinta habitan entre diez y veinte familias y debido a la antigüedad de la construcción, la falta de medios económicos de los habitantes y una política efectiva hacia estos grupos, a menudo los habitantes de una quinta comparten un solo caño de agua o las instalaciones de desagüe y electricidad.

### Potenciales de desarrollo del distrito

La "Ciudad Heroica" tiene diversos y atractivos factores favorables para el desarrollo, los más importantes son:

- **Atractivos comerciales y económicos:** Los centros comerciales atraen a una clientela con alto poder adquisitivo que proviene del mismo distrito de otros distritos ricos de Lima y de los turistas. Los bancos y otras compañías grandes (por ejemplo de telecomunicaciones) tienen sus sucursales en Miraflores y el distrito cuenta con los mejores hoteles que existen en Lima, variando de hostales al estilo colonial hasta el Marriot, que inauguró su nuevo hotel con una arquitectura controvertida, un año atrás. Otro atractivo que atrae a limeños tanto como a turistas es la vida nocturna: Miraflores ofrece una amplia gama de restaurantes y sitios de entretenimiento. Todo eso hace de Miraflores también un lugar atractivo para la inversión privada.

- **Atractivos turísticos:** Entre los atractivos turísticos se encuentran los aspectos arriba mencionados en cuanto a la infraestructura de hoteles, tiendas, bancos y la vida nocturna. Además, la ubicación en la costa, la relativa seguridad en comparación con el centro colonial de Lima y la existencia de dos sitios arqueológicos en Miraflores<sup>8</sup>, hacen que gran parte de los turistas que vienen a Lima prefieran alojarse en Miraflores y no en el centro histórico de Lima.
- **Atractivos en calidad de vida:** También para los residentes Miraflores es un lugar atractivo. A pesar del alto grado de humedad en este distrito, la costa y sus áreas verdes son un incentivo para vivir en Miraflores, no sólo por la vista agradable, sino también porque en la costa hay menos contaminación del aire. La cercanía de sitios de entretenimiento y de comercio atrae a profesionales jóvenes de la clase media - alta. Un grupo importante de los habitantes de Miraflores son las personas de la tercera edad, para los que Miraflores representa el barrio donde ellos han vivido toda su vida, donde mantienen su red de contactos sociales y una vinculación afectiva con su residencia, aunque sus hijos ya no vivan en el distrito. Otro atractivo de Miraflores como área residencial es la gran variedad de colegios privados con larga tradición, adonde van los hijos de familia clase media-alta, muchos de los cuales también provienen de otros distritos, a veces alejados.
- **Atractivos culturales:** El distrito ofrece una variedad de eventos culturales: los sitios de entretenimiento ofrecen presentaciones de música y exposiciones de arte; diversas instituciones y la Municipalidad promueven eventos culturales; existen cines comerciales e independientes, galerías, teatros y escuelas privadas de arte que ofrecen formación en danza, pintura, fotografía, etc.

Un factor fundamental para el desarrollo de Miraflores es que el distrito está provisto de altos *ingresos*. A pesar de que los ingresos por transferencia del gobierno central y del Fondo de Compensación Municipal son mínimos, los ingresos por impuestos y tasas son considerables y ofrecen a la Municipalidad la posibilidad de gestionar y financiar diferentes iniciativas. En especial, este organismo promueve actividades con personas de la tercera edad y con jóvenes y proyectos ambientales como la arborización del distrito y de la creación de áreas verdes. En general se puede decir que la Municipalidad de Miraflores tiene alta capacidad de gestión en comparación con otros municipios en Lima y en el Perú. La Alcaldía se presenta como una institución moderna y ha obtenido premios para el apoyo al sector privado, la reforma del sistema de gestión de tramites para un sistema más rápido e eficiente, y la creación de áreas verdes.

### **Problemas principales del distrito**

A pesar de los potenciales antes mencionados, Miraflores también tiene problemas estructurales que en cierta manera están relacionados con su propia historia y el desarrollo del área metropolitana de Lima. Uno de los mayores problemas es el estado deficiente de la **infraestructura** física: edificios, viviendas, tuberías de agua y sistemas de desagüe en las áreas donde la infraestructura antigua frecuentemente presenta problemas en el funcionamiento. Esto se aprecia en especial en las zonas marginales arriba mencionadas, donde una renovación de la infraestructura es un problema

---

<sup>8</sup> En la época pre-colombina estos sitios representaban centros administrativos, lo que prueba que la historia de Miraflores comenzó mucho antes de convertirse en balneario en la época colonial

urgente. Un reto especial será el de conducir esta rehabilitación sin afectar la arquitectura que representa parte del carácter del distrito, y de poder adecuar la rehabilitación a las necesidades y capacidades de pago de los beneficiarios. Otro problema es el **tráfico**: Miraflores se ha convertido de un distrito periférico en un distrito céntrico, por el cual pasa mucho tráfico privado y público, causando problemas en el mantenimiento de vías, problemas de seguridad vial y contaminación de aire y “por ruido”. Los habitantes de Miraflores además sienten un problema de **seguridad** en el distrito: la crisis económica ha afectado el país y la ciudad de Lima, causando un aumento de la delincuencia en distritos de clase media-alta.

### Problemas sociales en el distrito de Miraflores

Según el mapa de pobreza de FONCODES<sup>9</sup> del 2000/2001, Miraflores es calificada como el tercer distrito más rico del Perú. La calidad de vida en Miraflores en general es alta, sin embargo en algunas urbanizaciones, generalmente áreas fronterizas con otros distritos, la población vive en condiciones precarias y con escasos ingresos. El siguiente cuadro muestra algunos datos básicos sobre Miraflores. Se nota que el nivel educativo de la población es alto en general y que hay un decrecimiento demográfico, lo que a menudo se interpreta como un indicador de bienestar socio-económico. Sin embargo se señala que un 29.17 % de la población no tiene abastecimiento de agua, el 17.47% carece de acceso a alumbrado eléctrico y el 29,85% no tiene servicio de desagüe. Como se menciona arriba, esta población vive mayormente en viviendas antiguas. Sin embargo, los lugares de infraestructura antigua no son los únicos donde existen desequilibrios sociales. En estas zonas también existen viviendas más recientes cuyos habitantes tienen problemas sociales. Otro grupo marginado son personas de la tercera edad que han empobrecido a través de los años. Ellos todavía viven en sus casas que anteriormente reflejaban bienestar, pero sus ingresos son escasos y no alcanzan para cubrir los gastos básicos.

#### Miraflores en cifras

*Fuente INEI, Censo de 1993*

Población 1993	87.113
Hombres	38.228
Mujeres	48.885
Crecimiento demográfico	-1.70%
Población de 15 y menos años	81.45%
Analfabetismo de la población con 15 y más años	1.40%
Población de 15 y más años con primaria completa	96.10%
Total de viviendas particulares	27.196
Viviendas que disponen de abastecimiento de agua	70.83%
Viviendas con alumbrado eléctrico	82.53%
Viviendas con servicio de desagüe	70.15%
Hogares sin agua, ni desagüe, ni alumbrado eléctrico	0.10%
PEA de 6 y más años	40.827
Tasa de actividad económica de la PEA de 15 y más años	57%
PEA ocupada en Agricultura	1.20%
PEA ocupada en Servicios	83.60%
Asalariados	60.30%

<sup>9</sup> Fondo de Compensación y Desarrollo Social (el equivalente peruano a un Fondo de Inversión Social)

En general se puede constatar que en Miraflores existen problemas sociales y pobreza, que no se puede calificar como “pobreza extrema”, y el fenómeno abarca aproximadamente a un 8% de su población. La mayor carencia de estas personas, aparte del problema de la infraestructura anticuada, es la falta de fuentes de ingresos. En el pasado, la Municipalidad ha hecho varios esfuerzos para atender a estas zonas, por ejemplo, en el mejoramiento de las instalaciones del mercado comunal de la urbanización “Santa Cruz”, la instalación de comedores populares o de donaciones a personas de la tercera edad. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado una verdadera integración socio-económica de estas personas. Un enfoque del diagnóstico será por lo tanto la identificación de estrategias para poder ofrecer soluciones laborales para esas personas dentro del plan 2001 – 2006, aprovechando de las líneas de acción que desarrollará. Una posible estrategia podría ser la creación de fuentes de empleo en actividades municipales, como la mejora de la infraestructura en el distrito u otros servicios municipales.

### **Los retos del presente y del futuro**

Entre los retos que enfrenta Miraflores actualmente están los problemas arriba mencionados: la infraestructura obsoleta, el tráfico y sus consecuencias, la seguridad y los problemas sociales. A esto se suman los factores exógenos que enfrenta el distrito. Dos grandes retos al futuro serán los siguientes: la situación política, en especial en cuanto al proceso de descentralización del país, y la competencia que el distrito de “Barranco” está haciendo a Miraflores en muchos aspectos. En primer lugar, con el nuevo gobierno que entró en julio de 2001, la descentralización va a ser un tema clave en los próximos cinco años. Se está previendo la transferencia de un 15% del presupuesto nacional y la asignación de mayores responsabilidades a los municipios. Esto se percibe mayormente como un desarrollo positivo, pero existe también el peligro de “sobrecargar ” los municipios con responsabilidades sin asegurar que tengan las capacidades de gestión necesarias. Además, todavía no se ha decidido sobre el esquema y el proceso de descentralización. Por lo tanto todavía existe una zona gris en cuanto al futuro papel del municipio.

En segundo lugar, el municipio de Barranco compite en muchos aspectos con Miraflores: se está desarrollando como un lugar con mucha vida nocturna y cultural y absorbiendo una parte del público que anteriormente frecuentó lugares en Miraflores. Además se está convirtiendo en un fuerte atractivo turístico por su arquitectura antigua y cada vez hay más hostales y hoteles que se establecen en este distrito. Por último, mucha gente decide vivir en Barranco porque también queda sobre la costa, ofrece varias de las ventajas que tiene Miraflores, pero tiene menos problemas de tráfico. Por lo tanto, muchos nuevos edificios se están construyendo en Barranco, atrayendo nuevos residentes, incluso antiguos residentes de Miraflores.

## Los actores socio-económicos en Miraflores

Los actores socio-económicos en Miraflores se caracterizan por un bajo grado de organización en general. En intentos anteriores de integrarlos en programas o actividades municipales, por lo general era difícil fomentar la participación de los actores. Aquí se mencionan los más importantes:

- **El Municipio de Miraflores:** el alcalde mismo, sus representantes y los funcionarios principales que trabajan en las áreas de desarrollo socio-económico se encuentran entre los actores más activos;
- **Sector privado:** existen diferentes asociaciones de empresarios y comerciantes. El grado de asociación entre ellos no es muy alto, pero hay asociaciones según tamaño de empresa: grandes, medianos y pequeños, o según sector: hotelería, gastronomía, vendedores de artesanía. Además existe una Cámara de Comercio de Miraflores, pero se reporta que no está muy bien organizada, ni muy activa, ni agrupa al sector privado de Miraflores de manera representativa;
- **ONGs:** no existen ONGs que exclusivamente trabajen para el desarrollo de Miraflores. Sin embargo hay ONGs que tienen programas y proyectos en Miraflores sobre temas puntuales;
- **Parroquias:** algunas parroquias son muy activas en el área social brindando asistencia alimentaria y otro tipo de asistencia a personas con escasos recursos, especialmente personas de la tercera edad.
- **Juntas vecinales:** en cada urbanización existen juntas parroquiales que se reúnen según zonas previamente identificadas (dos o tres manzanas). Se reporta que en las zonas con mayores problemas sociales las juntas vecinales están mejor organizadas, mientras que en zonas con niveles altos de ingreso, las juntas son casi inexistentes.
- **Iniciativas vecinales:** existen experiencias con iniciativas vecinales que se forman de manera espontánea para articular sus intereses sobre problemas específicos y que desaparecen después de que se resolvió / decidió sobre el problema.
- **Grupos distritales de los partidos políticos**
- **Grupos de personas mayores y de jóvenes:** La municipalidad organiza regularmente actividades con personas de la tercera edad, a través de las cuales se han desarrollado algunas estructuras de auto-organización con capacidad de liderazgo. Aparte, se incentivan de vez en cuando actividades con jóvenes, que han dado lugar a iniciativas, por ejemplo, actividades de recolección de fondos para la asistencia a las víctimas de desastres naturales.
- **Clubes de madres, Comités de vaso de leche, Comedores Populares:** Aunque Miraflores es un distrito rico, en las zonas marginales de Miraflores existen estas iniciativas de ayuda y auto-ayuda.

### **3. La propuesta del diagnóstico sobre el distrito de Miraflores**

#### **Objetivo global**

La identificación de los temas de importancia para el desarrollo equitativo y sostenible del distrito de Miraflores como marco de referencia para la elaboración del plan estratégico para los años 2002 - 2006.

#### **Objetivos específicos**

En el marco del objetivo global, detectar y analizar los problemas sociales que existen en Miraflores e identificar posibilidades para la neutralización de los mismos y la integración socio-económica de los sectores más pobres.

#### **Estrategia y metodologías empleadas**

La estrategia para la realización del diagnóstico comprende 5 fases principales:

1. El análisis del entorno externo
2. El análisis interno
3. Redacción del primer borrador
4. Validación de los resultados encontrados
5. Redacción del documento final

Los análisis servirán para identificar la situación actual en la que se encuentra el distrito y los retos que tendrá que enfrentar a futuro. Es importante que los análisis se basen no solamente en datos cuantitativos, sino también en datos cualitativos: las opiniones de los actores y otros informantes, la jerarquía que ellos establecen entre los diferentes temas, sus proyecciones para el futuro, etc.

#### **1. El análisis del entorno externo**

Este análisis es importante para entender en qué situación se encuentra el distrito, cuál es el marco político, económico, institucional, financiero y legal en el que se mueve el municipio en el presente y también con respecto al pasado, cuál será este marco a futuro y cuál es la posición relativa de Miraflores en comparación con otros distritos. Aspectos claves a examinar en esta fase son las oportunidades y amenazas que tendrá que enfrentar el municipio a futuro en el sector público tal como en el privado: política, economía, desarrollo demográfico, tecnológico, la política sectorial, legislación, desarrollos políticos que afectan el ámbito municipal y las relaciones entre estos temas y los cambios que se presentarán a nivel nacional. Es importante que el diagnóstico no se base solamente en las condiciones encontradas en el presente, sino que se verán en la perspectiva histórica y se identificarán las tendencias a futuro. Las *metodologías* empleadas serían por una parte el estudio de fuentes secundarias (por ejemplo, los planes del nuevo gobierno en cuanto a la descentralización), y, donde necesario, entrevistas con personas e instituciones claves, como institutos de economía o de desarrollo social en el ámbito nacional.



## **2. El análisis interno**

El análisis interno identifica las fortalezas y debilidades del distrito mismo. Los aspectos claves a examinar tienen que ver con la economía local, las características específicas del distrito y de su población, el marco institucional, la disponibilidad de fondos, problemas en cuanto a la infraestructura y el medio ambiente, la situación socio-económica y laboral en general y en especial con miras hacia las zonas marginales en Miraflores y otros temas que los actores y la población definan como prioritarios. Se podría contemplar una comparación con otros distritos con características similares. Cabe señalar la situación histórica y hacer proyecciones a futuro.

Las metodologías empleadas en el análisis interno se concentran en fuentes primarias: visitas a las diferentes zonas del distrito y en especial a las zonas marginales, entrevistas y charlas públicas, encuestas para obtener datos cuantitativos y talleres de discusión con diferentes actores acerca de temas específicos, por ejemplo, el desarrollo de las PyMEs en el distrito, etc. De igual manera se recomienda primero estudiar las fuentes secundarias, estudios y planes de desarrollo anteriores de la Municipalidad o diagnósticos y estudios desarrollados por otras instituciones, para no duplicar esfuerzos.

Los aspectos fuertes y débiles encontrados se jerarquizarán según la probabilidad de cambio y el impacto que podrían tener en relación con los objetivos. Es importante desarrollar una visión conjunta del análisis interno y externo y conocer la importancia que los diferentes actores les asignan. Por lo tanto, se podría contemplar la realización de un taller de análisis y concertación, un tipo de “audiencia” con los actores o una selección de los actores más importantes, para incluir sus percepciones sobre los resultados encontrados en el análisis FODA<sup>10</sup>, antes de la redacción del primer borrador.

## **3. Redacción del primer borrador**

A base a los análisis hechos y las prioridades establecidas, se redacta el primer borrador del diagnóstico. Este borrador se divulga entre los diferentes actores que participan en el diagnóstico.

## **4. Validación de los resultados encontrados**

Según el número de actores involucrados en el diagnóstico se pueden pensar diferentes maneras para validar los resultados del mismo y su prioridad. Se puede pensar en un taller / varios talleres, eventos de presentación y discusión y/o, además, comentarios individuales entregados por los diferentes actores. La manera más participativa sería la organización de un taller de validación y concertación.

## **5. Redacción del documento final**

Se redactará el documento final incluyendo los comentarios recibidos durante la validación del borrador y se entregará el documento a la Municipalidad.

---

<sup>10</sup> FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas

## Fuentes de información:

Para la realización del diagnóstico se hará necesario utilizar ambas, fuentes primarias y secundarias. Se recomienda iniciar el proceso de recolección de información a través de fuentes secundarias, para no duplicar esfuerzos, y luego identificar áreas para las cuales será necesario recoger información primaria. Además se podría contemplar organizar grupos de discusión sobre ciertos temas, para obtener una visión conjunta. A continuación las diferentes fuentes que se estiman importante:

### Primarias

- Entrevistas con funcionarios del Municipio y de los proyectos y programas importantes;
- Entrevistas y encuestas con los actores socio-económicos (ver actores posteriormente identificados)
- Encuestas con una muestra representativa de la población de un área determinado
- Observaciones propias

### Secundarias

- Base de datos de la Municipalidad;
- Base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas;
- Publicaciones de la Municipalidad;
- Estudios y publicaciones de ONGs y otras instituciones;
- Planes de desarrollo anteriores, estudios de la Municipalidad;
- Investigaciones, publicaciones y planes de desarrollo de la Alcaldía de la Provincia Metropolitana de Lima;
- Documentos del nuevo gobierno acerca de la descentralización y el papel futuro de los gobiernos municipales;
- Pronósticos económicos y demográficos a nivel distrital, provincial y nacional;
- Internet.

## Limitaciones en la recolección de datos

Una limitación en la recolección de estadísticas sobre el municipio, especialmente las viviendas, los indicadores sociales y los aspectos económicos y laborales, es el hecho que el último censo en el Perú, que recoge toda esta información, se llevó a cabo en 1993 y por lo tanto la data es bastante antigua. El nuevo censo debería de haberse efectuado en 2000/2001, pero debido a los acontecimientos políticos<sup>11</sup>, éste no se llevó a cabo. Sin embargo, se efectuó un “pre-censo” en 2000, en el que una parte de los hogares fue censada. En caso de que existan datos representativos sobre Miraflores se podría pedir al Instituto Nacional de Estadísticas los datos respectivos. Además se podría recurrir a posibles estudios y datos elevados por el Municipio de Miraflores, el Municipio Metropolitano de Lima y ONGs.

---

<sup>11</sup> El “retiro” del Ex-presidente, Gobierno de Transición, nuevas elecciones

Probablemente será complicado conseguir datos en cuanto a la situación socio-económica de las zonas y las personas marginadas en Miraflores. En este caso, se debería recurrir a entrevistas con las instituciones que podrían tener información acerca de este tema (por ejemplo, las parroquias o los comedores populares) o con los representantes de esta población (por ejemplo, las juntas vecinales). Debido al bajo grado de organización de los actores socio-económicos, podría resultar difícil conseguir datos representativos sólo a través de entrevistas. En este caso se necesitará conducir encuestas representativas.

### **La participación de los actores socio-económicos en el diagnóstico**

Los actores socio-económicos y políticos participarán de manera diferente en el diagnóstico: ellos brindarán información valiosa para conocer la situación en diferentes temas y sectores del distrito, se integrarán a talleres y grupos de discusión para determinar y otorgar prioridad a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del distrito y participarán en la validación del diagnóstico elaborado. Como anteriormente mencionamos, el grado de organización de ciertos actores no es muy alto. Podría ser difícil integrar a todos los actores de manera que participen en los talleres. Además, en caso de actores que carecen de representatividad, no siempre podría resultar conveniente su participación activa. Por lo tanto hay que seleccionar bien aquellos actores que van a participar de manera más activa, para no exceder el número de participantes a estos eventos y a la vez asegurar que se integren todas las opiniones.

Los actores que se estiman como los más importantes para este diagnóstico serían los siguientes:

- **El Municipio de Miraflores:** es importante conocer la perspectiva del *alcalde*, sus *representantes* y de los *funcionarios principales* que trabajan en las áreas de desarrollo socio-económico, infraestructura, gestión financiera y sobre temas de la legislación municipal, etc. A través de ellos se puede conseguir información importante sobre las posibilidades y limitaciones de la política municipal y sus percepciones de la situación en el Municipio. Además, los coordinadores de los *programas sociales de la Municipalidad* podrían ser informantes importantes.
- **Sector privado:** la participación de representantes del sector privado es crucial. Será importante asegurar una participación de grupos representativos para el sector privado en Miraflores. Como anteriormente mencionado, el grado de organización en este sector no es muy alto. Por lo tanto hay que asegurar que las opiniones de ciertos grupos claves, por ejemplo, los pequeños empresarios en las zonas marginadas, se incluyan de alguna manera al diagnóstico.
- **Sector ONG:** se debe contemplar la participación de ONGs que mantienen actividades en Miraflores en los temas que son de interés para el diagnóstico.
- **Parroquias:** se reporta que especialmente las personas pobres de la tercera edad se niegan a buscar atención de la municipalidad, pero que tienen más confianza en las parroquias para buscar ayuda. Por lo tanto las parroquias podrían proporcionar información valiosa en cuanto a la situación de pobreza en el distrito.

- **Juntas vecinales:** los representantes de las juntas vecinales activas serán importantes participantes. En áreas con poca actividad de las juntas se podría intentar de revivir esta institución para su participación en el diagnóstico.
- **Grupos de personas mayores y de jóvenes**
- **Clubes de madres, Comités de vaso de leche, comedores populares**

Los colegios estatales, entidades de salud y el Serenazgo también podrían aportar información valiosa. Para el objetivo específico del diagnóstico será importante encontrar la mejor forma para estimular la participación de los habitantes de las zonas marginales de Miraflores.

## **Conclusiones**

Con el diagnóstico, el Municipio tendrá un instrumento que presenta las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del presente y con una vista hacia el futuro próximo con especial énfasis en el tema de los problemas sociales. Este instrumento servirá como base de información y marco de referencia para llevar a cabo una planificación estratégica en su ámbito y la identificación de las estrategias y líneas de acción para la gestión del desarrollo del Municipio y la integración socio-económica y laboral de los habitantes más pobres en los próximos cinco años. Además, el diagnóstico habrá identificado actores importantes en el ámbito municipal que podrían participar más adelante en actividades municipales, como la definición del plan estratégico.

Las características principales de la propuesta de diagnóstico son en primer lugar el énfasis en los desequilibrios sociales, que muchas veces no se perciben por la mayoría de los habitantes de Miraflores. Otra característica de este diagnóstico es, en la medida de lo posible, considerar la participación de los actores en algunas fases de la elaboración del diagnóstico. En este sentido, el diagnóstico habrá contribuido a la articulación y concertación de diferentes actores y la construcción de algún tipo de consenso entre ellos, lo que podría facilitar ejercicios participativos municipales a futuro.

Cabe señalar que el diagnóstico es un instrumento de análisis, pero no un mecanismo para identificar las líneas estratégicas ni para resolver los problemas señalados. Esto será más adelante la tarea del plan estratégico, que el Municipio tendrá que desarrollar.

---

---

## 16. Uruguay - La zona oeste de Montevideo de una zona en emergencia a la emergencia de una zona -Montevideo

Enrique Gallicchio, CLAEH - Centro Latinoamericano de Economía Humana - Programa Desarrollo Local,  
[Deslocal@clae.org.uy](mailto:Deslocal@clae.org.uy)

---

---

Se presenta el Proyecto de Diagnóstico de los Centros Comunales Zonales 17 y 18 de la ciudad de Montevideo, Uruguay, que será llevado a cabo por el Observatorio del Mercado de Trabajo de la Dirección Nacional de Empleo, en coordinación con equipos técnicos de los Centros Comunales. Tras de una descripción de las oportunidades de la zona, caracterizada como una de las más pobres de la ciudad, y de algunas acciones ya emprendidas, se detallan los pasos a seguir, se prevén las ventajas y dificultades para la recolección de información y se identifican los actores pertenecientes a distintos sectores públicos y privados.

### Introducción

El trabajo se centra en la zona oeste de Montevideo, especialmente la que se ubica en los Centros Comunales Zonales<sup>12</sup> 17 y 18, los cuales aparecen en el plano que sigue. La zona comprende alrededor de 120.000 habitantes, cerca del 10% de la población de Montevideo.

Alberga varias localidades de importancia como la Villa del Cerro, Paso de la Arena y Santiago Vázquez, entre otras.

### La Zona Oeste de Montevideo

**Se trata, desde el punto de vista de los indicadores sociales, de una de las zonas más pobres de la ciudad.** Concentra asimismo los mayores indicadores de desempleo y de problemas vinculados al mercado de trabajo. Con respecto a este tema, mientras los indicadores de desempleo para la totalidad de Montevideo rondan el 16%, en la zona oeste superan el 30%, afectando especialmente a los jóvenes, mujeres y hombres mayores de 45 años.

Es una zona que combina varias realidades y heterogeneidades en su interior, en particular áreas con clara vocación y producción agrícola, con otras que están en pleno proceso de reestructuración económica (ver plano a continuación), ya que salen de un modelo económico en el cual se ubicaba buena parte del sector industrial de Montevideo.

---

<sup>12</sup> Los Centros Comunales Zonales son el componente administrativo y de servicios de la descentralización de Montevideo. El componente político son las Juntas Locales (ejecutivas) y el componente social es el Consejo Vecinal (asesor).

A las potencialidades físico-naturales de este espacio costero del Río de la Plata y Río Santa Lucía se articulan, actualmente, una diversa gama de usos del suelo y actividades productivas asociadas. Algunas de ellas son la forestación, pesca artesanal, horticultura, fruticultura, industria, agroindustria, cría de animales, instalaciones comerciales, caminería e infraestructura de servicios, instalaciones industriales en desuso, urbanización, turismo y recreación.

El área presenta potencialidades no explotadas, ya que es posible articular el funcionamiento de este sistema complejo, donde las relaciones de los procesos físico-naturales y las actividades productivas se retroalimenten para construir un entorno sustentable. El Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Montevideo se propone aumentar las potencialidades de recreación y esparcimiento social de este complejo espacio costero, fomentando además la interacción entre las actividades de recreación y productivas para generar nuevas oportunidades estables de trabajo para la población.

### Las oportunidades

Se trata de una zona que tiene por delante oportunidades interesantes en cuanto a la mejora de su dinamismo económico. Como oportunidades que son, no certezas, es necesario aprovecharlas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Algunas de ellas son:

En lo **económico**: recuperación de la importancia del puerto de Montevideo, al hablarse de construcción de la hidrovía, conexión interoceánica, ampliación de la Terminal de Omnibus Tabárez, nuevo Puerto Maderero y Ferrocarril en Puntas de Sayago, Parque tecnológico en EFCSA (instalaciones industriales en desuso), propuestas de desarrollo turístico, instalaciones de la Armada.

En el escenario **socio cultural**: integración por barrios históricos en redes de pertenencia a organizaciones barriales, deportivas y parroquiales que han ido cambiando desde los años 60 por los procesos de gran segmentación social.

El proceso de **descentralización** que se viene consolidando busca la participación de los vecinos en la gestión del territorio y la convivencia ciudadana induciendo una progresiva redefinición de identidades. En la zona existen, como se señalaron, dos Centros Comunales Zonales, los 17 y 18. También existen organizaciones vecinales de tipo social, los Consejos Vecinales, y Juntas Locales, de carácter político.

En el escenario **demográfico**, el crecimiento de la ciudad se ha producido precisamente en las áreas periféricas al norte y al oeste de la ciudad.

La zona tiene hoy por delante dos temas de importancia. Por un lado, pensarse estratégicamente en cuanto a sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a nivel local y regional; y por otro, tiene problemas vinculados al mercado de trabajo, que son muy fuertes y sobre los cuales hay que tomar medidas rápidamente.

## Las acciones desde el sector público

En ese sentido existen algunas instituciones que están tomando acciones desde el sector público:

- **La Intendencia Municipal de Montevideo** cuenta en la zona con dos Centros Comunales que actúan con poca coordinación entre sí; pero además, actúa desde la estructura central a través del Departamento de Desarrollo Económico Regional, fundamentalmente desde su unidad PYMES.
- **La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**, que está en una fase de descentralización de sus acciones, especialmente en ámbitos locales desfavorecidos con respecto a la problemática del empleo.

Ambas instituciones han firmado un convenio por el cual se comprometen a tomar acciones tendientes a realizar un diagnóstico del territorio, a promover acciones que apunten a los sectores más desfavorecidos, y a la creación de nuevas formas de proveer los servicios.

Existen asimismo otras instituciones de la zona que desde diferentes ópticas, trabajan en esta dirección.

## El Diagnóstico de la zona

### Para qué

Para comenzar a pensar las acciones, un diagnóstico de la zona puede resultar un elemento sustancial.

Actualmente existen muchas y diversas opiniones acerca de “qué se debe hacer”, pero no se ha sido capaz de elaborar una visión compartida por los actores locales.

Como se ha señalado, el objetivo del diagnóstico tiene una directa relación con la resolución de la problemática del empleo en la zona.

Resulta claro que para ello es necesario ser capaces de generar, conjuntamente con los actores, una visión estratégica del territorio que permita canalizar y dar sentido a los esfuerzos que se realizan.

### Quiénes

El primer aspecto de importancia es quién realizará el diagnóstico. Si bien el mismo estará a cargo del personal del Observatorio del Mercado de Trabajo de la Dirección Nacional de Empleo, se realizará en coordinación con los equipos técnicos de los Centros Comunales involucrados.

Asimismo está previsto convocar a otros actores para colaborar, especialmente ONGs con inserción en la zona.

## **El Diagnóstico. Sus etapas**

### **1. Identificación y análisis de los indicadores socioeconómicos de la zona**

Se ubicará información de carácter demográfico (población, edades, sexo, nivel educativo, etc.), laboral (principales variables del mercado de trabajo en la zona), económica (estructura empresarial y principales empresas identificadas). Se la comparará con el entorno, de manera de conocer cuál es la situación de la zona en su contexto. Se analizarán, en la medida de lo posible, las heterogeneidades al interior del territorio.

### **2. Elaboración de primeras hipótesis**

A partir del análisis de la información cuantitativa y de las primeras lecturas y conversaciones mantenidas, se revisarán y elaborarán las primeras hipótesis acerca de la zona.

### **3. Entrevistas a informantes calificados.**

Se realizarán a actores de la zona que por su ubicación en el tejido social o el hecho de ser portadores de propuestas, tengan información y elementos de interés a aportar.

Se cubrirán al menos tres grandes tipos de actores: del sistema gubernamental, del empresarial y del social. Las entrevistas serán de carácter semiestructurado, no menos de treinta (dada la extensión de la zona), y abordarán aspectos que refieren al “modo de desarrollo” (los principales acontecimientos socioeconómicos de la zona en los últimos años), el “sistema de actores” (presencia o ausencia de al menos actores de carácter político, empresarial y social, sus vínculos y densidad del tejido social local) y la “identidad” local (identificando si las propuestas abonan hacia salidas de tipo nostálgico o no). Asimismo, se tendrá especial consideración, dado el marco institucional del diagnóstico, en la identificación de nuevas iniciativas y proyectos de diferente carácter que se estén iniciando, así como de las necesidades de formación profesional.

### **4. Análisis de la información**

Capacidad de procesar y presentar la información obtenida de manera clara, en un contexto de investigación-acción, con alternativas para los tomadores de decisiones desde los más variados ámbitos.

### **5. Taller de elaboración de un diagnóstico FODA a nivel zonal e identificación de proyectos a priorizar**

Se trata de un evento donde se convoca a los actores entrevistados y a todos aquellos involucrados en el proyecto de la zona. Se presentan y discuten los resultados de la investigación realizada y se construye una matriz FODA. Luego se identifican y priorizan los principales proyectos a impulsar. La idea es trabajar con un horizonte a dos años.



## **Ventajas y dificultades para la recolección de datos**

La recolección de datos cuantitativos no tendrá en general grandes dificultades. La IMM tiene toda la información censal (1996) disponible, por centro comunal. Será posible disponer de una caracterización completa del tipo de población existente en la zona, comparada con, por ejemplo, el resto de Montevideo.

Los datos relacionados con mercado de trabajo sí pueden tener problemas, ya que la información disponible es de Encuestas de Hogares. La confiabilidad de estos datos a nivel de barrios de Montevideo es discutible, pero sobre todo de difícil acceso.

La información de carácter económico ha sido relevada por la IMM, y el MTSS tiene sus propios registros (del sector formal). Se cuenta con personal calificado para acceder, procesar y analizar la información.

El relevamiento a través de informantes calificados no resultará dificultoso. Los principales actores ya han sido identificados (si bien se aplicará el método de “racimo” solicitando a cada informante que nombre uno o dos relevantes para entrevistar), y las instituciones promotoras del diagnóstico cuentan con buena imagen en la zona. Se cuenta con personal calificado para la tarea.

El taller de análisis FODA y la identificación de líneas de acción es el momento en el que tal vez haya mayores carencias de personal técnico. Probablemente sea necesario obtener el apoyo de facilitadores (de ONGs) con experiencia en el tema.

## **Primera identificación de actores de la zona**

### **a) Sector Económico-productivo:**

- Productores agrícolas (pequeños y medianos productores, gremiales)
- Sector Pesquero (Fripur, Pescamar)
- Pescadores Artesanales
- Comerciantes.
- Nuevo emprendimiento portuario
- Proyectos turísticos en marcha
- Terminal de cargas
- Empresas informales de servicios

### **b) Sector Socio-territorial**

- Educación Pública :
  - Liceos
  - UTU (Enseñanza Técnico-Profesional)
  - Apex. Extensión Universitaria. Universidad de la República.
  - INAME (Instituto Nacional del Menor) – Hogar Diurno – Casa Cuna.
  - Educación Privada
- Comisarías

- Casa de la Amistad (con diferentes proyectos comunitarios entre ellos el Plan Caif – Centro de Atención a la Infancia y la Familia).
- Iglesia
- Clubes Deportivos
- Clubes Sociales
- Salud
- Sindicatos de trabajadores

**c) Sector Político-administrativo**

- La Intendencia Municipal de Montevideo con su Centro Comunal Zonal (CCZ N° 17 y 18)
- Juntas Locales
- Organismos del Gobierno Nacional presentes en la zona
- Banco República, Banco de Crédito
- Banco de Previsión Social

## **Conclusiones**

La propuesta planteada contempla la necesidad de pensar en el desarrollo de una amplia zona de Montevideo. La capital de Uruguay, lanzada a cumplir roles regionales de importancia en el marco del MERCOSUR, debe mejorar en cuanto a superar sus fuertes heterogeneidades internas. La segmentación de esta ciudad es tal, que para todos resulta claro que hay que actuar en la superación de la pobreza y la falta de oportunidades.

Es allí donde actuar en “clave” desarrollo local (articulación de actores, identificación de oportunidades y amenazas, obtención de recursos endógenos y exógenos para llevar adelante acciones) puede cumplir un rol determinante. Esta propuesta, ubicada en la zona más pobre y con mayor desempleo de Montevideo, está llamada a cumplir un rol importante.

Las alternativas no son muchas. Las formas de acción centralizadas que se han venido llevando adelante no han demostrado ser efectivas para superar las dificultades. Por lo tanto, esta propuesta que apunta en un futuro a la creación de un Servicio de Empleo (hoy inexistente) a nivel de la zona es de carácter estratégico.

De todas formas quedan por discutir, en el marco de las políticas activas de empleo a nivel local, tres temas claves: la descentralización de la planificación de las acciones (que se comienza a encarar), de la gestión (existen avances) y del financiamiento (tema todavía no presente en la agenda).

---

---

## 17. Uruguay - ¿Sabemos lo necesario para desarrollar el departamento de Montevideo?

Alicia Melgar, Intendencia Municipal de Montevideo,  
[amelgarz@adinet.com.uy](mailto:amelgarz@adinet.com.uy)

---

---

El departamento de Montevideo, ciudad capital de Uruguay, presenta una realidad compleja que dificulta las acciones de intervención para el desarrollo equitativo de todas sus áreas. Ante esto, la Intendencia Municipal de la ciudad se plantea la necesidad de un diagnóstico que permita elaborar políticas y proyectos para gestionar la diversidad. La propuesta incluye la delimitación de objetivos claros y puntuales, la selección de la metodología e instrumentos a implementar y la identificación de actores a involucrar en el proyecto.

### Montevideo, una realidad compleja

El departamento de Montevideo tiene una superficie de 530 kilómetros cuadrados sobre la cual habitan aproximadamente 1.350.000 personas, de las cuales más del 97% reside en zonas urbanas, cifra casi 20 veces superior a la correspondiente a la ciudad que le sigue en orden de importancia. El espacio territorial muestra una clara situación macrocefálica en relación con el conjunto del Uruguay. A pesar de que solamente ocupa el 0.3% del total del territorio del país, su población significa el 42.6%, y si se suman los habitantes de las localidades limítrofes de los departamentos vecinos, cuya vida social y económica se encuentra fuertemente asociada a Montevideo, la participación de esta área metropolitana supera el 60% de la población total del país.

No obstante, la importancia de Montevideo va mucho más allá de lo que dicen estos valores. Capital del país desde su creación, ha sido destino natural de la migración interna, tiene el mayor puerto del territorio nacional y se encuentra muy cercana a la principal terminal aérea, razón por la cual constituye la lógica salida para la producción exportable. Por otra parte, la vida política, cultural y económica nacional se concentra fuertemente en sus instituciones.

En términos económicos, la capital también registra una notoria supremacía frente a las restantes regiones del país: en un PBI per cápita superior a los 7.000 dólares anuales, el 59.3% del total es originado en Montevideo, el 63.7% de las entidades jurídicas con actividad económica reside en el departamento (excluyendo los establecimientos agropecuarios) y a ellas corresponde al 72.6% del total de personas ocupadas. Asimismo, el ingreso familiar promedio es mayor en más de un 50% al correspondiente a los restantes departamentos, lo cual, aún considerando que el nivel de precios es más alto en la capital, señala un nivel de vida superior entre sus habitantes.

También desde el punto de vista social su situación se destaca frente al resto. Uruguay muestra indicadores sociales muy por encima de la media de América Latina y se encuentra caracterizado como perteneciente a los países de alto desarrollo humano según la clasificación del PNUD. En este entorno, Montevideo registra los índices más favorables tanto desde el punto de vista económico como social.

En el año 2000, las personas mayores de 20 años que no tenían ningún tipo de instrucción se situaban en el 1.0% en Montevideo y en el 3.4% en el interior del país; el 63.8% había alcanzado algún año de enseñanza secundaria (44.6% en el resto del país) y el 20% tenía educación terciaria frente a un porcentaje del 6.9% en el resto.

Cabe señalar que el 64% del territorio del departamento corresponde a zonas rurales donde se desarrollan actividades agropecuarias en quintas y chacras de reducidas dimensiones pero que, a principios de la década del 90, representaba el 3.3% del PBI agropecuario de todo el país. El departamento produce casi el 80% de las flores de todo el territorio nacional, y participa en forma importante en varios rubros de horticultura.

Estas cifras, sin duda sumamente satisfactorias en la realidad de América Latina y de una gran potencialidad para gestionar un proceso de desarrollo local autosostenido, esconden, sin embargo, una gran diversidad que debe apreciarse convenientemente cuando se trata de profundizar el análisis.

A modo de ejemplo, cabe mencionar que entre el barrio donde residen las familias de mayores ingresos (Carrasco) y el que se encuentra en situación de mayores carencias (Casavalle), hacia finales de la década de los 90 el promedio de ingresos de los hogares tenía una relación de 6 a 1. En Carrasco el promedio de años de educación de los jefes de hogar era 13.7 mientras que en Casavalle era 6.1; los hogares con hacinamiento eran el 0.3% y 16.1% en un caso y el otro; la desocupación era un 80% más alta en Casavalle; y las personas en hogares con jefe de ocupación definida como de alto status se situaban entre el 53.6% y el 2.3% respectivamente.

Es evidente que en Montevideo coexisten zonas con un gran potencial para impulsar con éxito acciones de desarrollo y otras donde se haría necesaria una intervención masiva e intensa para lograr resultados satisfactorios. La diversidad del territorio también es muy profunda: espacios tradicionalmente ocupados por establecimientos fabriles que en el momento actual se encuentran en franca decadencia; extensiones importantes de territorio dedicadas a actividades agropecuarias; zonas donde los servicios son actividades casi exclusivas, etc.

En este contexto, **la complejidad del territorio a gobernar es una realidad que es imposible soslayar** y por lo tanto, un conocimiento adecuado de las características particulares de cada región debe ser un elemento de primera magnitud para configurar el abanico de opciones a considerar.

## ¿Cómo gestionar la diversidad?

Es claro que la diversidad de situaciones en el territorio del departamento hace prácticamente imposible poder incidir con justicia y equidad en su desarrollo si no se tienen en cuenta las distintas situaciones y realidades. Aún las dieciocho zonas en que se ha dividido el territorio de Montevideo en el ámbito del proceso de descentralización desarrollado por el gobierno municipal (Centros Comunales Zonales), aparecen como demasiado vastas para concretar acciones de intervención que puedan tener un impacto relevante.

La gestión de las autoridades locales a nivel zonal es, sin duda, de extraordinaria importancia para conocer cabalmente las necesidades y potencialidades en cada caso. No obstante, a menudo los análisis que realizan los responsables de las circunscripciones locales tienen un alto componente voluntarista que no es suficiente para generar las dinámicas necesarias para poner en marcha los mecanismos de desarrollo.

La diversidad debe ser gestionada en tanto **las acciones que se lleven a cabo en cada zona van a tener dificultades distintas, impactos distintos, consecuencias distintas y resultados distintos**, por lo cual es preciso realizar una cuidadosa evaluación de todos los aspectos en juego para procurar una razonable perspectiva de éxito.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como se señalaba anteriormente, el departamento de Montevideo está inserto en una zona metropolitana parte de la cual pertenece a otros departamentos sobre los cuales la Administración capitalina no sólo no tiene incidencia, sino que las particularidades políticas del período actual le otorga un difícil relacionamiento que aún dificulta las acciones en el propio territorio.

## ¿Qué sabemos y qué deberíamos saber?

En los párrafos anteriores se han incluido algunas cifras significativas para señalar las diferencias que existen en las secciones que conforman el territorio de Montevideo y que son responsabilidad de su gobierno municipal. Por supuesto, no son las únicas. Pero aún teniendo en cuenta toda la información actualmente disponible, ¿es ella suficiente para elaborar planes de desarrollo del departamento que tengan probabilidades ciertas de éxito? ¿Se encuentran sistematizadas adecuadamente? ¿Existen interpretaciones razonables que permitan avanzar correctamente en tal sentido? La desagregación disponible a nivel zonal, ¿satisface las necesidades de conocer a fondo las características del espacio sobre el cual aplicar los planes? ¿Es suficiente para elaborar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que deberíamos tener en cuenta para diseñar los proyectos y las actividades a desarrollar?

Estas preguntas ponen de relieve la **importancia y necesidad de contar con un buen diagnóstico que permita elaborar políticas y proyectos**. Hasta el presente, la prioridad del gobierno departamental se ha situado en el desarrollo de las políticas sociales y hacia ellas se han dirigido los esfuerzos de la Administración. Aún no se ha emprendido debidamente la tarea de integrar el conocimiento en el área económica. Las estadísticas respectivas no son buenas, sólo existen informaciones inconexas

emanadas de encuestas a nivel nacional que desagregan parcialmente la información por departamento y que son claramente insuficientes para caracterizar la realidad de Montevideo.

El Municipio ha emprendido acciones de planificación del espacio y de definición de líneas prioritarias para la acción como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan Estratégico, más tarde desagregado en los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal. Sin embargo, el avance obtenido en los mismos es aún incipiente y los diagnósticos en que se basan son fragmentarios e insuficientes, con una notoria carencia de información de carácter económico.

## **El diagnóstico que necesitamos y cómo realizarlo**

Actualmente disponemos del Censo de Población y Vivienda realizado en 1996 y de las Encuestas de Hogares continuas y permanentes, sin embargo, si bien estas fuentes nos permiten analizar las características socioeconómicas de la población, no son suficientes para conocer las particularidades del espacio económico y las potencialidades que en tal sentido existen en las diferentes áreas del territorio departamental.

El gobierno de Montevideo creó en el año 2000 el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional con la finalidad de proceder a facilitar el relacionamiento de la Comuna con los emprendimientos privados y articular acciones de promoción económica que utilizara las fortalezas y oportunidades existentes en el territorio departamental.

Estas actividades, que deberán realizarse indudablemente en coordinación con el POT y los PLAEDUZ, no pueden ser abordadas con éxito si no se dispone de un diagnóstico adecuado. En este sentido, es importante mencionar que además de las fuentes generales ya mencionadas, el Municipio dispone de información propia, que en buena parte no ha sido sistematizada ni ordenada y que por lo tanto, se encuentra totalmente desaprovechada.

Por otra parte, es necesario dejar claro aquí, que un diagnóstico no es una mera recolección de información. Un diagnóstico que sea útil para desarrollar el territorio implica antes que nada opciones: es necesario seleccionar variables, instrumentos, grado de profundidad de los análisis, agentes intervinientes y resultados esperados. En una palabra, **hay dos opciones fundamentales y previas: objetivos y metodología; y un producto ineludible: la interpretación de los resultados.**

Sin entrar a un análisis exhaustivo de cada uno de estos aspectos, es indudable que dentro de los primeros, debe darse prioridad a la elaboración de **un diagnóstico para la acción**, es decir que contribuya eficazmente al diseño de los proyectos útiles para impulsar el desarrollo. Para ello, la **interpretación de las causas de los problemas** a superar es vital porque es la base de la selección de los proyectos.

En lo que respecta a la metodología, no debe desdeñarse ninguno de los instrumentos técnicos de que disponen las ciencias sociales tales como análisis de datos secundarios, realización de encuestas específicas, entrevistas a informantes

calificados, etc. Sin embargo, nos parece importante destacar **algunos instrumentos** que en este caso parecen particularmente adecuados:

- **La sistematización de los datos provenientes de los Centros Comunales Zonales y de las oficinas centrales del Municipio.** En ambos casos se dispone de información que hasta el presente es heterogénea, inconexa y no ha sido suficientemente analizada ni utilizada.
- **La intervención de los actores locales** correspondientes a cada zona. Esta colaboración ya se está llevando a cabo en diferentes coyunturas de trabajo de los gobiernos locales: en la elaboración de los PLAEDEZ, en la identificación de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de cada zona y en el apoyo a los presupuestos participativos que se preparan conjuntamente con el nivel central de la Comuna. El entramado social que se vincula a los CCZ's es muy rico y tiene una enorme importancia para la definición de los objetivos y la ejecución de los proyectos: organizaciones barriales, religiosas, deportivas, ONG's que cumplen actividades diversas, instituciones públicas de nivel central, etc.
- Dada la complejidad del territorio y los diferentes grados de desarrollo de los órganos de gobierno local, propios de un proceso de descentralización que todavía no ha llegado a su madurez, parece adecuado pensar en un **análisis en etapas** que comience por delinear la metodología de trabajo, los criterios de selección y las estrategias de intervención para poder avanzar ordenadamente en la consecución de los objetivos y permitir la corrección de los desvíos cuando éstos se produzcan. Una acción de tipo masiva en el conjunto del territorio no es posible ni eficaz, porque requeriría un cúmulo de recursos inabordable y porque se correría el riesgo de degradar los resultados al dificultarse una adecuada evaluación y seguimiento del proceso.

## Los beneficios de un conocimiento apropiado

Los beneficios de realizar un diagnóstico con las características mencionadas son considerables en todo sentido. Por un lado **se minimizan las posibilidades de error**, por cuanto la utilización de información municipal con una conveniente sistematización -a nivel central y local- y la intervención de los agentes locales facilita el arbitraje de los posibles conflictos entre visiones e intereses diferentes antes de que éstos estallen.

Por otro, la **elaboración de matrices zonales de tipo FODA otorga una natural solidez al proceso de planificación**, a la selección de los proyectos y al proceso de ejecución y evaluación, lo cual permitirá no solamente un mejor aprovechamiento de los recursos sino también la obtención de resultados concretos y eficaces.

Un conocimiento apropiado de la realidad, ordenado a través de un buen diagnóstico que interprete correctamente las causas de los problemas, es la base fundamental para obtener los impactos buscados en el territorio. Dada la complejidad del departamento de Montevideo, estas tareas deberán realizarse con una profunda noción de la diversidad, buscando rescatar las potencialidades y neutralizar los factores negativos de cada zona.

---

---

## 18. Venezuela - La relevancia del diagnóstico para una política oficial de exportaciones

Luis Navas Colina, Bancoex - Banco de Comercio Exterior, [ejecapac@bancoex.com](mailto:ejecapac@bancoex.com)

---

---

Este informe, enmarcado en una serie de acciones del Banco de Comercio Exterior de Venezuela, plantea la necesidad de realizar un diagnóstico del territorio, en pos de una diversificación de la economía nacional y la consecuente ampliación de mercados externos. Con este propósito, el autor selecciona y a continuación justifica, las técnicas a implementar, relacionadas con las tareas e insumos necesarios para un diagnóstico que aporte un mapa de la situación actual. Destaca asimismo el cambio de enfoque que implica la implementación de una planificación estratégica para el desarrollo local, respecto de la concepción tradicional de planificación de las instituciones oficiales.

### Introducción

¿Puede una Institución de carácter nacional - un Gobierno, un Ministerio o un Banco - constituirse, a nivel local, en actor fundamental en el desarrollo de un *territorio*? Pareciera a simple vista que no, y mucho más, si definimos el territorio no sólo como 'marco físico', sino también como 'entorno', 'contexto' y 'marco' para las relaciones sociales y económicas, para desarrollar sinergias (locales) entre las instituciones públicas y privadas (locales) y para el desarrollo de una cultura local sedimentada *no transferible*.

Pero no es así. Si bien es difícil aplicar de modo unívoco a una institución, de carácter nacional, todos los conceptos, prácticas y metodologías referidas al desarrollo territorial, en virtud de que no es un actor *per se* local, aunque su organigrama prevea una infraestructura física y administrativa a nivel regional, podemos establecer algunas analogías válidas y pertinentes que argumenten a favor de procesos que definen lo nacional y lo local (estados, municipio, distritos, etc) desde una perspectiva que integra componentes y niveles interdependientes e interrelacionados dentro de un esquema policéntrico, superando así la visión jerárquica (centro - periferia) que monopoliza la toma de decisiones y la administración de los recursos.

Entonces, ¿qué ventajas tendría para una institución, como el Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancoex), y, por ende, para cualquier organismo gubernamental de carácter nacional, los aportes teórico - prácticos recientes del desarrollo local? El aspecto más relevante tiene que ver con el cambio de enfoque en la estrategia y en los conceptos tradicionales. Acostumbrados a planificar sin la participación de los actores locales involucrados, las instituciones revisan, a partir del enfoque territorial, si su bajo nivel de desempeño, en términos de resultados sociales y económicos, no tendrá que ver con sus prácticas centralizadas y exógenas a las localidades, provincias o regiones.



El desarrollo local, más que un enfoque en las prácticas de planificación tradicionales del desarrollo, implica un cambio en la concepción misma de las instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas, reorientando su misión y redefiniéndolas como actores externos. En este sentido, sus acciones y estrategias deben coadyuvar en el fortalecimiento de las capacidades locales y en la creación de condiciones locales propicias, vinculadas a la calidad del capital humano, la flexibilidad del sistema productivo, la innovación y la capacidad emprendedora.

¿Qué implicaciones tiene el enfoque territorial para un Banco, cuyo objetivo fundamental es el de financiar y promover las exportaciones venezolanas no – tradicionales, es decir, diferentes del petróleo? ¿Puede ayudar a mejorar su nivel de desempeño institucional con respecto a las metas que se propone y a la incursión exitosa de productos y servicios en los mercados internacionales? Para un país como Venezuela, cuyas exportaciones dependen, en un 75%, de la extracción del petróleo, la diversificación de su economía es fundamental para garantizar un desarrollo económico sustentable. Aunque, desde hace más de una década, se han diseñado políticas económicas para revertir esa tendencia, los resultados no han sido satisfactorios. Venezuela aún no ha diversificado su economía.

Bancoex, creado para ofrecer asesoría, asistencia técnica, capacitación y financiamiento a las empresas exportadoras y con potencial exportador, es el instrumento ejecutor de las políticas del Estado venezolano orientadas a crear una cultura exportadora y a mejorar el desempeño de las exportaciones de productos y servicios venezolanos no – tradicionales. No obstante, los resultados y la participación del Banco en términos de financiamiento del monto de las exportaciones no tradicionales – casi unos 5 millardos de dólares al cierre del año 2000 – ha sido muy reducida; no llega al 1%. Por otra parte, el destinatario principal de los créditos ha sido tradicionalmente las grandes empresas. Y aunque, a partir del año 2000, se ha orientado una estrategia de financiamiento a las exportaciones que beneficiara a las pequeñas y medianas empresas, éstas no están ni se autoperciben aún en condiciones para exportar.

¿Por qué, a pesar de esto, persisten resultados poco satisfactorios? ¿El problema está en la estrategia o en el enfoque mismo de la estrategia? ¿Se requieren cambios de estrategia o de enfoque? Es aquí cuando una visión territorial obliga a revisar el modo tradicional como se promueven las exportaciones, emergiendo así la necesidad de una respuesta estratégica: ¿podemos definir una estrategia orientada a posibilitar *condiciones de exportación* para el sector productivo y *crear capacidades para exportar* sin conocer a fondo el contexto, el entorno y la situación de los actores económicos y sociales que interactúan en el territorio?

## **O diagnosticamos o erramos**

Si la estrategia va orientada a crear y fortalecer las condiciones y competencias territoriales, de tal manera que puedan incrementar las posibilidades que tienen sus productos de incursionar exitosamente en los mercados internacionales, debemos seleccionar *territorios* cuyas características - económicas, sociales, políticas y culturales - garanticen el *apalancamiento* necesario para la reestructuración productiva y la reactivación de una economía flexible, dinámica y competitiva que

actúe en lo *local* pensando en lo *global*. ¿Cuáles son - y deberían ser - los rasgos de esos *territorios* que participarían en lo que podríamos denominar un *programa de desarrollo territorial para las exportaciones*? ¿Cuáles serían los elementos que constituyen un diagnóstico para garantizar la competitividad territorial? Esto nos ubica ante una tarea sumamente importante, y no pocas veces subestimada, la de elaborar un *diagnóstico del territorio*, en virtud de que no hay estrategia posible sin el conocimiento de la situación.

Consideramos que el diagnóstico adecuado del territorio es la condición *sine qua non* del desarrollo local. No hay estrategia posible sin *diagnóstico*. No podemos planificar sin un diagnóstico previo de la situación. Es como lanzarse a una guerra sin conocer el número de soldados o armas con que se cuenta o los que posee el enemigo. La elaboración del diagnóstico del territorio, para conocer su potencialidad en términos de exportación, nos permitirá conocer la situación de las pequeñas y medianas empresas exportadoras y con potencial exportador, su contexto, su entorno, su marco institucional. Con el diagnóstico identificamos, del modo más acertado, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del territorio, y por ende, de las pequeñas y medianas empresas exportadoras y con potencial exportador, y realizar una visión *prospectiva* en relación con la disponibilidad de recursos y el desarrollo futuro de las mismas.

### **Cuando el ‘todo’ es más que la suma de las ‘partes’**

La necesidad de una respuesta estratégica que promueva las exportaciones de productos y servicios no – tradicionales, desde una perspectiva territorial, implica la elaboración de un diagnóstico que constata e identifique:

- Actores institucionales - gobierno local, cámaras de empresarios e industriales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación, sector bancario, etc - dispuestos a participar en la construcción colectiva de consensos, en la toma de decisiones y en el diseño de la estrategia territorial para las exportaciones.
- Ventajas competitivas y comparativas que puedan ser definidas en función de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del territorio.
- Recurso humano calificado, motivado al cambio e identificado con los procesos generados a partir de la reestructuración productiva del territorio.
- Instituciones Académicas que estén en capacidad de la ‘entrega de conocimiento’ acorde con la demanda generada por la reestructuración productiva del territorio.
- Centros de Investigación, ubicados en la región, adecuados a los requerimientos de innovación, a los estándares de calidad y al desarrollo de productos acordes con las nuevas fronteras tecnológicas a nivel internacional.
- Tecnología para la gestión de calidad, el mejoramiento de la productividad, servicios técnicos y de metrología para las pequeñas y medianas empresas,

incluyendo asistencia para obtener la certificación ISO 9000, la creación de centros de productividad y comercialización.

- Infraestructura eficiente y competitiva en cuanto a costos con respecto a la carga aérea y marítima, las telecomunicaciones, el acceso a Internet y la electricidad.

¿Cómo lo haremos? ¿Qué técnicas seleccionaremos para *pesquisar* una información, de carácter cuantitativo y cualitativo, que nos permita sustentar adecuadamente el diagnóstico y nuestro análisis?

### **Seleccionando el ‘camino’**

Cuando viajamos de un lugar a otro, el destino final determina la *vía* seleccionada para trasladarnos. El *problema* determina el *método*, es decir, lo que deseamos conocer, es decir, la información requerida para el diagnóstico del territorio define el (los) método(s) seleccionado(s) para ubicarla, obtenerla e identificar las fuentes que la generan.

En nuestro caso, el problema tiene una doble orientación:

- Conocer los factores cuyo *locus\_de control* propiamente al alcance de la comunidad. Es un análisis al *interior* del territorio que permita identificar las fortalezas y debilidades y tomar las decisiones adecuadas para optimizar las primeras y aminorar el efecto de las segundas.
- Analizar los elementos exógenos que sirven como marco y contexto del desarrollo de procesos de transformación social y económica. Nos referimos a las *externalidades* de la comunidad, a las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno y se resisten ser controladas, cuyo conocimiento implica obtener el máximo beneficio de las primeras o tomar previsiones ante las segundas.

Para conocer el ‘entorno’ – externo e interno – de las pequeñas y medianas empresas exportadoras y con potencial exportador, debemos combinar varias técnicas, identificando las posibles ventajas y las dificultades que tienen para la recolección de la información, así como las estrategias para solucionar las deficiencias y los actores que participarían en la recolección de datos y la elaboración del diagnóstico.

¿Cuáles son las tareas específicas para la elaboración de un diagnóstico orientado a las exportaciones? Y ¿cuáles las técnicas más adecuadas?

Tarea / insumo diagnóstico	Técnicas
Identificar los actores institucionales existentes en el territorio	Investigación documental y visitas al territorio
Definir colectivamente las ventajas competitivas y comparativas del territorio	Encuestas, entrevistas y grupos de discusión
Evaluar la disponibilidad de recurso humano calificado	Encuestas, entrevistas y grupos de discusión
Ubicar las Instituciones académicas cuyos programas se orienten a la demanda local	Investigación documental y visitas al territorio
Tarea / insumo diagnóstico	Técnicas
Evaluar los programas de formación y mejoramiento profesional	Investigación documental, encuestas y entrevistas
Identificar los Centros de Investigación y Desarrollo	Investigación documental y visitas al territorio
Evaluar los programas de los Centros de Investigación de apoyo a las empresas	Investigación documental, encuestas, entrevistas y grupos de discusión
Identificar la ejecución de programas para la gestión de calidad	Investigación documental y visitas al territorio
Identificar la existencia de una infraestructura de servicios eficiente y competitiva	Visitas al territorio, encuesta, entrevista y grupos de discusión

¿Por qué hemos seleccionado tales técnicas y en qué sentido son las más adecuadas?

- La *Investigación documental* nos permitirá analizar las estadísticas locales, referidas al desempeño de la economía, la fuerza laboral, los datos de la *encuesta de hogares* (Instituto Nacional de Estadística) referidos al territorio y, en general, los informes sobre la ejecución de programas de apoyo, capacitación, financiamiento y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas de la localidad, realizadas por instituciones públicas y privadas de la misma.
- Por medio de las *visitas in situ* constataremos directamente la existencia de los actores locales, de las instituciones y de las infraestructuras – físicas y administrativas – de servicios al exportador.
- A través de las *encuestas* evaluaremos los resultados, la pertinencia y el impacto económico y social de los diversos programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, del recurso humano y la tecnología disponible.

- Las *entrevistas* nos facilitarán el contacto directo con los beneficiarios del programa y los involucrados en la toma de decisiones, permitiéndonos la construcción de consenso, la identificación y el compromiso colectiva.
- Los *grupos de discusión* nos ayudarán a contrastar opiniones, consensuar y validar estrategias colectivas, lo cual es de gran importancia para consolidar el compromiso de los actores involucrados, y minimizar los riesgos del disenso.

A simple vista pareciera una tarea fácil; incluso, podríamos pensar “y si es así de sencillo, ¿por qué no se había realizado antes?” La razón está en el estilo de una planificación (centralizada) que elabora ‘diagnósticos de escritorio’, es decir, producidos en la mente del planificador y basados sólo en algunos datos tomados de las estadísticas nacionales e informes especializados. Identificar las fuentes de datos e información para elaborar un diagnóstico puede significar una tarea ardua y tediosa para quien no está acostumbrado y tiene la presión de justificar la solicitud de recursos.

Paradójicamente, las dificultades para la elaboración del diagnóstico del territorio no las encontramos tanto en la identificación de las fuentes de información como en quienes acceden a las mismas. De ahí que la clave está en la paciencia, la constancia y la tenacidad para apropiarse de la información y procesarla adecuadamente.

A pesar de ello, es necesario resaltar que es común en la *Investigación Documental* la ausencia de informes, datos y estadística actualizada. En datos fundamentales – tales como índices de desempleo, nivel educativo de la oferta laboral, número de trabajadores o volumen de ventas de las empresas – las instituciones generadoras de información especializada, con frecuencia, presentan retraso en la recolección y procesamiento de la data, lo que afecta una aproximación diagnóstica ajustada a la realidad actual del territorio. Para aminorar el impacto de esta deficiencia consideramos necesario *triangular* la información disponible a nivel nacional con la que se produce en las instituciones públicas y privadas de la localidad (gobernaciones, alcaldías, universidades, cámaras empresariales, etc) y la información recogida en los periódicos locales – y otros medios de comunicación – relacionada con el comportamiento de la economía, el mercado laboral u otros aspectos, al inicio, durante y al final del proceso de elaboración del diagnóstico.

Por último, no todos están preparados para ubicar, extraer, sistematizar y procesar información diagnóstica. Si bien requiere la participación de todos los actores que interactúan en el territorio, la elaboración del diagnóstico del territorio requiere una experticia técnica básica reforzada con un entrenamiento en el manejo de las técnicas de Investigación documental, entrevistas, encuestas y grupos de discusión. Con el apoyo de los Institutos Educativos del nivel superior, se seleccionarán investigadores y auxiliares de investigación que tengan conocimientos previos en el manejo de grupos, estadística, elaboración de indicadores, tabulación de datos y programas informáticos (excel y acces).

## Conclusión

Elaborar el diagnóstico del territorio crea las condiciones para el éxito de la planificación estratégica, y por ende, de la reestructuración productiva. Todo intento de intervención de la realidad social y económica para crear situaciones de aprendizaje, de creación de equipos, de optimización de los recursos disponibles, no sería posible sin el mapa inicial que nos ofrece un diagnóstico adecuado.

Esta tarea tiene mayor urgencia cuando se trata de crear condiciones para la exportación; ésta no es una tarea fácil; requiere respuestas estratégicas para integrarse a las exigencias de una economía mundial cada vez más competitiva y dinámica. La posibilidad de insertar con éxito, productos y servicios venezolanos no tradicionales, en los exigentes mercados internacionales pasa por determinar el contexto en el cual se desarrollan las pequeñas y medianas empresas. Debemos combinar creativamente en una misma estrategia acciones de promoción y atención al exportador (asesoría, participación en ferias y misiones comerciales, ruedas de negocios, cursos, talleres, etc.) con la preocupación por el entorno territorial de las empresas, en virtud de que la actividad exportadora no es sólo un problema de productividad y calidad, sino de las condiciones (instituciones, servicios, infraestructuras, etc.) que le ofrece el territorio en el cual se ubican.

Identificar esas condiciones es tarea ineludible e intransferible de quienes desean generar cambios de enfoque, transformaciones fundamentales en el aparato productivo, mayores oportunidades de empleo y, en definitiva, el desarrollo local sustentable y participativo.