

IV.- Capacidad de Ejecución de Proyectos Rurales

Los planteamientos desarrollados hasta ahora resumen la demanda de un cambio de paradigma que se oriente a acciones de desarrollo concretas con las siguientes características:

Recuadro No 7

Elementos del Nuevo Paradigma

- *Diferenciación* entre las metodologías y objetivos de cooperación al desarrollo en *valles y laderas*.
- *Formación de recursos humanos en gestión rural* y no capacitación clásica de cursos cortos o talleres.
- *Uso de metodologías productivas adaptadas* a las condiciones del sector rural (intensificación, diversificación, alternancia y otros).
- Fomento de la *organización local de servicio*. La organización para la producción no esta acorde con las lógicas productivas nacionales.
- Estimulo de los *servicios financieros rurales* y no el crédito barato.

Este nuevo paradigma no es ajeno a los trabajos ya elaborados por varios autores, para el caso Moreno desarrolla lo siguiente: "Se habla entonces de un nuevo paradigma que significa concebir la agricultura en forma integrada a la industria y los servicios (agricultura ampliada); notifica la necesidad de incluir todos los actores en el proceso (profundización democrática); implica la preservación del ecosistema y la lucha contra la pobreza (desarrollo sostenible); exige la adopción de nuevas tecnologías (el complejo electrónico-informático y las tecnologías apropiadas); exige mejoramientos continuos a la productividad y competitividad (innovación tecnológica y recursos humanos calificados); demanda una mejor inserción del país en el mercado internacional (liberalización y globalización." Además aportan interesantes avances Cerreros, Wilkinson y otras.

Lo anterior implica romper algunos mitos que se consideran como reivindicaciones del sector rural y que por la naturaleza de las acciones se confunden entre lo político del desarrollo y lo operativo. Esta propuesta se enmarca en lo OPERATIVO DEL DESARROLLO RURAL e involucra los conceptos que permitan:

- a) *Capitalización humana y financiera de las unidades productivas* vía incremento de ingreso y no precisamente redistribución de ingreso y/o riqueza vía presión.
- b) *Integración al mercado* vía organización para la compra y venta de insumos y/o productos.
- c) *Generación de espacios tecnológicos* adaptados a las condiciones rurales, si son de valles adecuados para ellos y si son de laderas lo propio para ese espacio. La vía más factible y de mayor potencial es la vía del intercambios a nivel nacional con experiencias ya probadas y desarrollo de tecnologías locales.
- d) *Definición de estrategias subregionales* vía priorización de temas y demandas de desarrollo local.

En el Post-MITCH la experiencia nos refleja:

- Un gran número de problemas de coordinación en el desarrollo de estrategias de reactivación y lo que se llama la reconstrucción del país.
- Los actores que más inciden en la ejecución operativa del desarrollo son las ONGs, los proyectos y el Gobierno.
- En los tres casos se presenta una mezcla entre la esfera operativa, la definición estratégica y los lineamientos de política que los rigen.

Dadas esas condiciones los donantes tienen el impase de definir como operar y comienzan a seleccionar los aliados más idóneos, eso ha fragmentado la cooperación, ha inducido a que mucho recurso humano se oriente a la preparación de propuestas estériles y ha desvirtuado el rol de coordinación que deben tener algunos entes (asociaciones, foros, secretarías y otros). Visto ese panorama se presenta a continuación un conjunto de apreciaciones sobre el diario vivir de la cooperación y se destacan potencialidades y riesgos enfatizando la necesidad de relacionar lo macro con lo micro en un contexto donde las visiones de desarrollo comunitario integren los actores respetando los objetivos de sostenibilidad, equidad y género.

4.1. ONGs

Las ONGs se encuentran organizadas de diversa forma y se presentan multiplicidad de intervenciones, los rasgos fundamentales de su operatividad son:

- Las de mayor cobertura e incidencia mezclan ejecución de proyectos con incidencia política y en ese contexto buscan alianzas estratégicas directas con donantes interesados en los temas de incidencia.
- Las de éxito en operatividad, normalmente tienen sus espacios geográficos muy localizados y no comparten información y métodos por miedo a perder mercado.
- Las menos especializadas y de poco renombre centralizan fondos con el fin de ejecutar proyectos que generen ingresos y con poca medición.

Lo anterior dificulta enormemente la ejecución de propuestas conjuntas y además se agudiza ya que no se presenta un enfoque armonizado de intereses; recuérdese que estas instancias nacen de la sociedad civil y por la multiplicidad de intereses no puede esperarse una propuesta única²⁵. De las diversas reuniones y propuestas elaboradas en el POST MITCH, encontramos puntos coincidentes mediante los cuales se pueden negociar bases:

- Priorizar la producción de granos básicos, café y otros que incrementen ingresos rurales no precisamente agrícolas.
- Desarrollo y conceptualización de un fondo para la reconstrucción y el desarrollo humano.
- Planes de desarrollo urbano que incluyan diversificación de ingreso, organización y servicios
- Programa de financiamiento a la producción.
- Ordenamiento Territorial y manejo de Microcuencas.
- Ejecución a nivel local y focalizando acciones.
- Marcos metodológicos que prioricen la participación ciudadana.

²⁵ Tema discutido en tertulia desarrollada en el FONAC en enero 1999. Los trabajos presentados por Ricardo Puerta permiten argumentar este aspecto.

En los Mapas 17 al 20 se hace una primera aproximación de la cobertura de las ONGs por temas, al socializar dicha información nos damos cuenta que no es completa y que debe ser complementada con un directorio actualizado de ONGs en el cual actualmente trabaja FOPRIDEH. Lo que sí es claro es que hay posibilidad de:

- Evaluar formas de apoyo institucional requerido para ampliar cobertura.
- Desarrollar un sistema de calificación para intermediación de recursos como servicios financieros y uno para apoyos paralelos al desarrollo.
- Dentro del plan de reconstrucción deberían definirse perfiles temáticos y de cobertura geográfica para ser sometidos a consideración de los donantes por medio de un espacio técnico de discusión y concurso.

4.2. Proyectos

Los proyectos en general han sido concebidos en misiones de evaluación cortas que no han definido operatividad, en la práctica el problema es que su ejecución adolece de un sentido práctico de acercamiento a las necesidades locales y normalmente se rigen por los instrumentos de planificación de proyectos comúnmente utilizados, pero con la limitante de que no se conciben como una herramienta de trabajo, sino como un libro de cumplimientos. En ese contexto, se requiere entrar en un proceso de armonización de criterios en tres temas fundamentales:

- Fomento a la organización.
- Esquemas de financiamiento a utilizar.
- Tecnologías de desarrollo de capacidades.

La cobertura de los proyectos es amplia, de grandes dimensiones y se visualiza en el Mapa No.21, es importante resaltar que en este contexto se consideran como un elemento que podría facilitar la ejecución de acciones de desarrollo rural y apuntar a marcos metodológicos que contribuyan al desarrollo.

4.3. Coordinación Institucional

Los niveles de coordinación institucional requieren desde ya de un fortalecimiento en su enfoque y en su operatividad, en ese sentido se esta proponiendo un espacio de concurrencia como sigue:

- A Nivel de Políticas Rurales: Los niveles sectoriales de incidencia en el sector rural como SAG-SERNA-COHDEFOR-IHCAFE y otros que integran el CODA deben definir marcos estratégicos de diferenciación entre valles y laderas y entre zonas de mayor fragmentación productiva y zonas de presión sobre avance de la frontera en tres temas: financiamiento local, desarrollo tecnológico y fomento a la organización y participación local.
- A Nivel de Políticas de Cooperación: SETCO en su responsabilidad de coordinar los esfuerzos de cooperación se transforma en un ente regulador y ordenador de información, definición de estrategias y criterios de operación, debería en ese caso rescatar los marcos estratégicos rurales, negociarlos con donantes y con entes ejecutores como ONGs y proyectos, además es necesario entrar en un proceso de formación en servicio para generar propuestas de acción. Los temas básicos para negociar serían: servicios ambientales, participación local en el desarrollo y garantía en la calidad de servicios al desarrollo.

- **A Nivel de Políticas de Gobernabilidad:** Los niveles de operación de la gestión local como la S. Gobernación y AMONH deberían absorber los marcos estratégicos de desarrollo y socializarlo a nivel departamental. Esto haría fluir las estrategias hacia las municipalidades, que es el nivel operativo básico del desarrollo. En este contexto es prioritario que se convoquen a los actores del desarrollo y se planten las estrategias en términos de: manejo ambiental, negociación local e incremento de ingreso.
- **A Nivel de las Políticas de Descentralización:** En los municipios hay ya instancias organizadas donde se puede lograr una interlocución local al desarrollo, pero el principal problema es que las ayudas, transferencias y programas saltan este espacio y entran directamente a trabajar con los productores sin tener la visión de conjunto del desarrollo municipal. Es en este espacio donde se hace indispensable el fortalecimiento de la capacidad de negociación para poder absorber en forma oportuna la cooperación, aquí el rol de las ONGs es básico en colaborar a la gestión del desarrollo local y aprovechar las ventajas de su operatividad. Los aspectos básicos de trabajo a nivel municipal requieren de: formación de los recursos humanos, negociación de ayudas y generación de ingresos.

Evidentemente los objetivos del trabajo no están orientados a vislumbrar acciones de definición de políticas macro; pero si el presente planteamiento incluyera únicamente recomendaciones de política continuaría adoleciendo de un verdadero marco propositivo, los instrumentos desarrollados a continuación pretenden ser un primer indicador de la operatividad del desarrollo:

Para decisores y reguladores de política:

- Definir el marco de cooperación al desarrollo diferenciado para valles y laderas.
- Definir los criterios de elegibilidad para operadores de financiamiento y operadores de desarrollo.
- Definir los elementos básicos a ser considerados por proyectos en los temas de: manejo ambiental, migraciones y negociación local.
- Hacer un inventario de experiencias exitosas para favorecer el intercambio y la visibilidad ante otros donantes.
- Integrar las misiones de cooperación con técnicos nacionales para crear la doble vía de la experiencia técnica y conceptual con la técnica aplicada nacionalmente.

Para las ONGs es necesario definir sus posibilidades de ejecución e intercambio en los temas de importancia a nivel local como:

- Uso ambiental de los suelos.
- Formación integral del recurso humano.
- Generación de empleo rural no agrícola.
- Venta de servicios ambientales.
- Financiamiento alternativo.
- Desarrollo de tecnologías sostenibles.
- Formación empresarial.
- Negociación local.

Las municipalidades juegan un papel central en este aspecto, por lo cual se sugiere fortalecer según sea el caso los tres focos señalados: corredor S.P.S.- Ocotepaque, sur de Francisco Morazán y el sur-oeste de El Paraíso y el frente pionero de avance a la frontera agrícola.

4.4. La Vida Diaria Rural

Normalmente los que vivimos mucho tiempo en las ciudades o los que hemos migrado para tener nuevos horizontes y oportunidades nos olvidamos de la vida sencilla y lógica del productor rural, en un marco de limitaciones su trayectoria de desarrollo se apoya en la dinámica local y se mezcla con las condiciones imperantes a nivel nacional. Para el productor rural, sea cual sea hoy su status e ingreso la trayectoria de crecimiento pasa por cinco aspectos en orden secuencial así:

- 1. Garantía de Seguridad Alimentaria.**
- 2. Diversificación de la producción.**
- 3. Diversificación de sus fuentes de financiamiento.**
- 4. Agregación de valor a la producción.**
- 5. Integración al mercado.**

Lo anterior sienta las bases del nuevo paradigma y genera una demanda concreta:

- 1. Mecanismos productivos que garanticen el manejo de los productos básicos y el incremento de su productividad.**
- 2. Técnicas productivas que permitan combinar actividades de diversificación con la producción de bienes básicos.**
- 3. Desarrollo y constitución de formas alternativas de acceso a recursos financieros, considerando oportunidad, seguridad y agilidad.**
- 4. Mecanismos de formación que garanticen aumento de valor a la producción de la unidad.**
- 5. Generación de sistemas de mercadeo apropiados considerando el potencial de los mercados cercanos.**

Recuadro No 8
CONCLUSIONES EN RELACION A CAPACIDAD DE EJECUCION
DE PROYECTOS RURALES

- El MITCH afecta en forma diferenciada las zonas de valles y laderas pues ambas tienen lógicas productivas diferentes. El manejo ambiental se ha caracterizado por ser extractivo. Las zonas con menor desarrollo humano relativo son aquellas ubicadas en ladera.
- El uso de recursos naturales y la administración de las unidades productivas se caracteriza por:
 1. Avance de Frontera Agrícola
 2. Gran Propiedad
 3. Empresas Vinculadas al Agro
 4. Las regiones de montañas.
- Entre los elementos que han agudizado la fragmentación del sector rural destacan: limitado desarrollo y acceso a tecnologías adaptadas a los diversos entornos; limitado acceso a mercados transparentes de productos y servicios; espejismo de que el crédito es el elemento que capitaliza la unidad productiva; considerar que la capacitación es el mecanismo que se transforma en mejoramiento de la calidad de vida y la organización para la producción es la solución.
- Las unidades inferiores a 10 hectáreas tienen potencial de elevar productividad y diversificar. Las unidades inferiores a 1 hectárea por su limitada productividad y generación de ingreso tienen potencial migratorio y presentan una marcada concentración en el corredor S.P.S.-Ocoatepec.
- Para ejecutar programas y proyectos se requiere intervenir en tres niveles:
 1. Políticas que definan lineamientos (no necesariamente leyes)
 2. Estrategias que orienten la operatividad.
 3. Instrumentos que generen operatividad de proyectos.
- Lo anterior lleva a recomendar lo siguiente:
 1. Definición diferenciada de políticas para valles y laderas.
 2. Focalización de estrategias en los temas de agua, migración y negociación local.
 3. Desarrollo de criterios de intermediación de fondos de financiamiento y apoyo al desarrollo.
 4. Priorización de zonas de alto riesgo social y de alto potencial productivo.
 5. Definición de temas de gestión de proyectos de desarrollo rural.
 6. Fortalecimiento de la gestión municipal en las zonas de riesgo.
- Para las ONGs y Proyectos se levantan algunos temas importantes:
 1. Uso ambiental de los suelos.
 2. Formación integral del recurso humano.
 3. Generación de empleo rural no agrícola.
 4. Venta de servicios ambientales.
 5. Financiamiento alternativo.
 6. Desarrollo de tecnologías sostenibles.
 7. Formación empresarial.
 8. Negociación local.
- Las relaciones generales se plantean así: de los definidores del enfoque de desarrollo rural a los negociadores de la cooperación internacional y de estos a los ejecutores nacionales.

Recomendaciones de Instrumentos²⁶

En base a las recomendaciones de política y estrategia desarrolladas anteriormente se incluyen ahora los instrumentos para operacionalizar el enfoque rural.

a.- Temas Básicos de Discusión

- Agua
- Migraciones
- Justicia
- Fortalecimiento de la capacidad local.

b.- Priorización de Zonas y Formas de Intervención

- Laderas con marcado minifundio-empleo rural extra agrícola.
- Laderas con potencial productivo- valor agregado.
- Valles de potencial productivo-intensificación, negociación laboral y financiamiento.
- Formas de intervención de los proyectos y ONGs:
 1. Garantía alimentaria (manejo de productividad y pérdidas post-cosecha)
 2. Diversificación productiva que tenga valor en los mercados cercanos.
 3. Diversificación de fuentes de financiamiento alternativos.
 4. Generación de valor agregado a la producción local (servicios a la producción, microempresa y otros)
 5. Integración a los mercados nacionales y regionales antes que al internacional.

c.- Formación para el Desarrollo

- Fortalecer la capacidad de hacer propuestas en ONGs.
- Desarrollar un sistema de criterios básicos para proyectos rurales.
- Intercambio real de experiencias (diálogos de decisores en campo, intercambio de técnicos entre proyectos y ONGs, priorización del contacto técnico-productor a nivel cotidiano.

d.- Descentralización de la Intervención

- Revisión de experiencias de éxito de manejo de fondos localmente.
- Mecanismos de análisis a nivel municipal orientados a desarrollo de tecnologías, mercados, financiamiento y formación (no elaborar más diagnósticos descriptivos sino propositivos).
- Promoción del desarrollo local utilizando la radio.
- Educación para el trabajo orientado a la población rural.

²⁶ En este trabajo la categoría instrumento se utiliza como las acciones de trabajo para ejecutar un enfoque de desarrollo rural.