

NOTAS METODOLÓGICAS

QUEVEDO C., Rafael Isidro

CLAVES PARA UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO RURAL FRONTERIZO

Caracas, 2001

En el presente artículo, se presentan los aspectos metodológicos esenciales para abordar, en el marco de una visión global, el desarrollo rural de las regiones fronterizas, mediante una síntesis de los puntos claves que, en criterio del autor, constituyen las bases para la elaboración de estudios que se vinculen estrechamente con los actores y los procesos de cambio requeridos para romper el círculo vicioso del subdesarrollo, el atraso y la conflictividad que generalmente prevalecen en las zonas rurales fronterizas entre muchos de los países de América Latina. Este enfoque se aborda desde la perspectiva de dos experiencias concretas relacionadas con la subregión fronteriza entre Venezuela y Colombia.

A finales del año 1995, el Ministro de Estado para el Desarrollo Fronterizo venezolano invitó a los organismos internacionales acreditados en el país a visitar la zona fronteriza del Suroeste de Venezuela que, como se sabe, linda

con la hermana República de Colombia, con el propósito de solicitar apoyo para impulsar su desarrollo. En ese entonces, me desempeñaba como especialista en desarrollo rural, en la Oficina de la Agencia de Cooperación del IICA en Venezuela y el Representante de este organismo delegó en el autor tal responsabilidad. Se trata de una extensa región fronteriza constituida por paisajes de bosques tropicales, sabanas arboladas, sabanas naturales y de zonas de pastizales introducidos por los ganaderos en habitats abiertos y algunas áreas agrícolas en donde desapareció el componente vegetal natural, para dar paso a cultivos anuales como el maíz, los llamados “conucos” que combinan diversos niveles de vegetación con maíz, yuca, granos, legumbres, caña de azúcar, cambures, plátanos y algunos frutales, con pequeños poblados y ciudades, algunas agroindustrias y un comercio típicamente fronterizo, región cruzada por ríos entre los cuales

destacan el Uribante, Doradas, Chururú, Burguía, Nula, Cutufí y el limítrofe río Arauca.

La zona es considerada “caliente” por la confluencia de factores como el contrabando de bienes, el narcotráfico, la deforestación de áreas de reserva ambiental, el tránsito ilegal de indocumentados que pasan la frontera en busca de empleo y mejor ingreso, el tránsito de guerrilleros que hostigan a la población y cobran un impuesto llamado “vacuna”, el frecuente secuestro de personas para solicitar rescate por su liberación y el pulular de aventureros que se lanzan a la búsqueda de una nueva vida. Todos, de alguna manera, conviven con las comunidades establecidas que se dedican principalmente a la agricultura y la ganadería, en un proceso de desarrollo desorganizado y anárquico, como consecuencia de una ocupación espontánea de gente, que no sólo migra del país vecino, sino también de las zonas altas

* El presente manuscrito es una compilación efectuada por el autor sobre dos trabajos publicados *in extenso* (cuyas referencias aparecen al final), donde se resumen las experiencias en la ejecución de esos trabajos, particularmente en el diseño y asesoramiento sobre la metodología en ellos empleada. Esta metodología constituye un aporte para replicar estudios similares, tanto en Venezuela como en otros países.

andinas venezolanas en procura de tierras para cultivar.

La Agencia del IICA en Venezuela, por su condición de Institución de Cooperación Técnica, consideró que su mejor aporte podría ser una asesoría para elaborar la planeación estratégica que permitiera aprovechar las extraordinarias potencialidades de los recursos naturales, la especial localización de la región en un corredor panamericano e integrar las iniciativas y proyectos de las diversas instituciones en un programa coherente de prioridades, que facilitara la reordenación del territorio, la coordinación de las acciones y la optimización de los recursos a invertir en el mismo.

Esta planeación podría contribuir a reafirmar la presencia del Estado y a mejorar el bienestar de la población, mediante el desarrollo interconectado de los diversos centros urbanos existentes para prestar adecuados servicios, para funcionar como núcleos para el poblamiento de la región y presentar un marco de referencia para orientar los gastos de preinversión e inversión, así como el diseño de propuestas estructurales. Se trataba de lograr un desarrollo coherente en el largo plazo, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones de la región y la necesidad de conservar la biodiversidad y los recursos naturales,

identificar proyectos factibles que produzcan impactos positivos de desarrollo, facilitar la coordinación y administración de los recursos y suministrar apoyo y asistencia técnica a las actividades productivas que sirven de sustento a la población.

En la línea de acción mencionada, se preparó una propuesta para el entonces Consejo Nacional de Fronteras de Venezuela, y sobre la base de un Convenio de Cooperación, se estableció un equipo de trabajo bajo la coordinación y dirección técnica del IICA, para formular una Visión Estratégica de la Subregión Sur-Oeste de Venezuela.

La constitución de este equipo de trabajo, multidisciplinario e interinstitucional, de alto nivel profesional, contó con la participación de profesores universitarios, ingenieros agrónomos y geógrafos, especialistas en planificación del desarrollo regional, en ecología, suelos, climatología, fauna, flora, sociólogos, antropólogos y educadores especializados en demografía, aspectos culturales, sociales, educacionales y políticos, economistas orientados al estudio de la producción, la transformación y los servicios, oficiales militares especializados en el tema de seguridad, ingenieros civiles y arquitectos que abordaron los temas de vialidad, transporte, ordenamiento urbano-rural, etc., lo cual

fue la primera clave para un resultado exitoso. Participaron instituciones como la Universidad Nacional de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (UNELLEZ), la Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET), la Universidad de los Andes (ULA), la Corporación de Desarrollo del Suroeste Andino, funcionarios de la Gobernación de Apure y del Táchira, así como también del Ministerio de Desarrollo Urbano, del Ministerio de Agricultura y Cría y del Instituto Agrario Nacional, entre otros. Todos se integraron en un esfuerzo conjunto con un plan de trabajo y un método concertado, bajo una coordinación general y técnica que permitió concentrar los esfuerzos requeridos para completar el proceso en un periodo de seis meses.

La formación de este equipo supuso también darle cohesión, no sólo técnica, sino también conceptual, metodológica, operacional y de control de calidad, para que los productos obtenidos fueran confiables. Fue muy importante la selección de un Coordinador General, con alto nivel profesional, experiencia gerencial y liderazgo y la de un coordinador técnico integrado al equipo de trabajo, con amplia experiencia en trabajos de consultoría y de campo. Fue esencial la disponibilidad de los medios requeridos, con mecanismos ágiles de manejo, el control de los

tiempos de entrega y el de calidad, todo lo cual se asoció a la formación de grupos de tarea con responsables de cada línea de trabajo, para poder garantizar los resultados esperados.

La segunda clave del éxito fue la condición participativa del proceso. Se involucraron todas las instituciones y organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales de la región: ministerios con sus oficinas locales, las gobernaciones y alcaldías correspondientes, la corporación de desarrollo regional, los institutos autónomos con acciones en la región, el Comando del Ejército en la zona, por el sector público y, por el privado, las asociaciones de productores agropecuarios, cámaras de comercio, industria y turismo, asociaciones civiles de diversa naturaleza, grupos vinculados a temas específicos, entre otros. La actividad se canalizó mediante la realización de talleres y seminarios tanto en la etapa inicial de motivación e identificación de los temas y problemas, en la etapa de presentación del diagnóstico e identificación de debilidades, potencialidades y estrategias, como en la de negociación, prioridades del desarrollo y prioridades de proyectos y formulación de perfiles de los mismos.

La tercera clave estuvo referida al

aprovechamiento de los estudios existentes sobre la región. Generalmente existen resultados de investigaciones abordadas por diversas instituciones: estudios de suelos, de recursos naturales, climatológicos, de ordenamiento territorial, censos, resultados de encuestas, caracterizaciones, diagnósticos y, en algunos casos, proyectos de desarrollo anteriores al estudio, a veces con enfoques sectoriales, levantamientos catastrales, estadísticas continuas de organismos oficiales, levantamientos aerofotogramétricos hechos por el Estado y en algunos casos por empresas privadas, que producen esta información para su venta, etc. Todo ese conjunto constituye un inventario de información que bien ordenada, sistematizada y procesada permite formar en el corto plazo un perfil sobre la región y determinar los vacíos de información existente para completar la caracterización integral de la realidad, a fin de orientar el trabajo de campo que se requiere para formular un diagnóstico global y actualizado que permita identificar potencialidades y debilidades y encontrar vías para el diseño de escenarios de desarrollo esenciales para formular una visión estratégica del desarrollo de la región. De esta manera se ahorra mucho tiempo y recursos y se obtiene una información certificadamente confiable para fines de planificación.

La cuarta clave consistió en abordar el estudio de manera amplia e integral, involucrando en un enfoque global todos los aspectos que se pueden considerar en la dinámica regional, desde los recursos naturales, lo físico, lo social, lo económico, lo cultural, lo político, lo militar, etc. y, en cada sector, la diversidad de aspectos que se imbrican en su caracterización. Por ejemplo, en lo natural hay que incluir los suelos, las aguas, la flora, la fauna, el clima, los ecosistemas y nichos ecológicos, la interacción con las actividades económicas y con el hombre; en lo económico no se debe excluir ningún aspecto por insignificante que parezca, pues el mismo de acuerdo con las potencialidades y dinámica de la visión estratégica pudiera pasar a constituir un elemento de primer orden en los escenarios futuros. Así habría que considerar lo agrícola, lo ganadero, lo forestal, lo pesquero, lo industrial, lo comercial, la minería, el turismo, la vivienda, la infraestructura, los servicios de acopio, de clasificación, de empaque, de transporte, de almacenamiento, de información, de comunicaciones, etc., el tejido social con sus valores, idiosincrasia y su cultura, todo el andamiaje institucional, la presencia del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil y, en general, todos aquellos aspectos que han tenido, tienen o pueden tener que

ver con el pasado, el presente y el futuro de la región.

La quinta clave consistió en mantener, durante el periodo del estudio, un proceso de negociación tanto con los actores del desarrollo como con los representantes de las instituciones con relación a prioridades y compromisos, de tal suerte que al culminar la etapa de estudio y formulación de la visión estratégica de la región, los perfiles de proyectos que se formularon, resultaron ordenados en términos de prioridad. Así pueden ser apropiados por diversas instituciones o asumidos en alianzas entre varias de ellas de acuerdo con la magnitud de los mismos, para emprender una nueva etapa como es el periodo de preinversión, en formulación detallada de los proyectos e incorporación en los presupuestos anuales de los fondos para su ejecución. Este proceso garantiza la continuidad de las iniciativas de desarrollo y permite que los estudios no queden en letra muerta, destinados a engrosar las bibliotecas de consulta.

La sexta clave fue el establecer o jerarquizar una entidad de coordinación regional, que actúe como una empresa o corporación con suficiente autoridad y capacidad de liderazgo como para articular e integrar los esfuerzos de todos los centros de poder que pueden dinamizar la región y servir de bisagra

para articular las iniciativas de los entes nacionales con los regionales y del sector público con el privado, actuando igualmente como equipo técnico de apoyo para impulsar un desarrollo armónico de la región. En él los roles, responsabilidades y tareas a ejecutar se distribuyen de tal manera que las acciones confluyen y se complementan en un trabajo concertado y concentrado en los proyectos de desarrollo que se han priorizado a través de la negociación. Este es un punto esencial para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos, la anarquía en el desarrollo y la superación de los aspectos críticos que identifican la problemática caracterizada.

La séptima clave estuvo relacionada con la necesidad de tener presente la dinámica internacional del desarrollo fronterizo, ya que por tratarse de un territorio que reúne muchas condiciones comunes y a la vez caracterizado por una sinergia intensa de actividades y relacionamientos con él o con los países vecinos, hace interdependiente la vida en la región. Allí se producen flujos en ambos sentidos de bienes y de personas, de información, de influencias culturales y sociales; donde los acontecimientos que se suceden en un lado impactan de manera muy intensa en el otro y donde muchos recursos naturales como agua, clima, fauna,

etc., se intercambian y se comparten, donde las actividades humanas suelen ser complementarias y a la vez donde se expresa de manera existencial la letra de políticas, acuerdos y tratados binacionales, regionales o multilaterales, todo lo cual hace indispensable tener estos hechos en cuenta para poder establecer alternativas que conduzcan a una visión realista y exitosa del desarrollo regional.

La octava clave, más allá de la vecindad geográfica pero complementaria de la misma, estuvo referida a la visión de globalidad del escenario internacional, que tendrá una influencia creciente en todos los procesos. La zona fronteriza es justamente como la epidermis del país, donde la sensibilidad a las diversas vertientes del fenómeno globalizador o mundializante puede tener connotaciones inmediatas. Protocolos que aparentemente se ven muy distantes, como los relativos a la Organización Mundial de Comercio, a la Conferencia sobre la Tierra, a los Derechos Humanos, a la Navegación y el Transporte, a Migraciones, etc., suelen tener allí una forma concreta de expresión y la necesidad de considerarlos como una cuestión esencial.

Una novena clave se relacionó con la necesidad de superar la inmediatez de los hechos presentes y las soluciones de corto plazo, para establecer

visiones de mediano y largo plazo, pues generalmente la conflictualidad y dinámica presentes para el momento del estudio, suelen ser una manifestación cada vez más intensa de tendencias que llevan muchos años de ocurrencia. Constituyen evidencias de hechos y causas profundas que se han venido acumulando en el tiempo y configurando el escenario que es objeto de estudio y cuya naturaleza hay que considerar para establecer, más adelante, un proceso de planificación de las medidas de intervención requeridas para cambiar las tendencias existentes y reorientar el desarrollo de la región.

Finalmente, la décima clave se vinculó con la necesidad de una voluntad política para abordar con decisión el desarrollo fronterizo como una cuestión de Estado, en la que se involucre la institucionalidad del país en su conjunto, para que las líneas de desarrollo que se negocien y acuerden tengan la garantía de una continuidad administrativa y se constituyan en programas sostenibles. La acción concertada de los estados fronterizos es esencial, pues las fuerzas dinámicas que determinan el desarrollo resultan de la sinergia que se produce como consecuencia de flujos de actividad en ambos sentidos. Y es probable que las políticas unilaterales en un solo lado de la región fronteriza, si bien

contribuyen a consolidar la presencia nacional en el mismo, puedan resultar minimizadas por la falta de una actividad complementaria, concertada y coordinada del otro lado de la frontera.

Se trata, pues, de abordar el estudio, partiendo de un planteamiento conceptual y metodológico que se constituye en un eje integrador del equipo de trabajo con los actores del desarrollo regional. Esta formulación debe establecerse una vez estructurado el equipo y debe aprovecharse como elemento de inducción, para garantizar un lenguaje común, un entendimiento cabal tanto entre los miembros del equipo como en su relación con los actores del desarrollo que participan en el proceso. Esta propuesta es un elemento de intercambio y aprendizaje inicial entre todos los participantes y constituye también un eje articulador de criterios, enfoques e intereses así como la base para formular el plan de trabajo en el cual cada quien tiene sus responsabilidades bien definidas. Todo concluyó con un Seminario Taller de Inducción al cual se invita a todos los actores e instituciones que actúan en la región y en el cual se presenta la propuesta para un análisis detallado en mesas de diálogo. Allí se evalúan sus diversos aspectos, sobre cuya base se hacen los ajustes sugeridos. Este taller sirve también como instrumento motivador y

capacitador para promover el estudio, generar compromisos y lograr los apoyos necesarios para emprender el plan de acción.

La segunda etapa culmina con la caracterización y el diagnóstico de la región, así como la identificación de potencialidades y restricciones, base sobre la cual se formulan las propuestas de una Visión Estratégica del Desarrollo Fronterizo. Nuevamente, el Seminario Taller con la participación de los actores del primero y aún de nuevos personajes cuyo protagonismo ha sido fruto del interés en el propio proceso que se adelanta, permitirá la comprensión de la dimensión de los problemas y restricciones identificados y de diversas aproximaciones para abordar el desarrollo regional, aprovechando las potencialidades y oportunidades descubiertas. Este evento, bien presentado y documentado, permitirá un nuevo análisis de los escenarios regionales, a la luz de una nueva racionalidad, enriquecida con la reciente información disponible, organizada para permitir una comprensión global e integrada de la región, que contribuye a redefinir las prioridades de desarrollo y los roles que a cada institución le corresponden. En el marco de un esfuerzo que, a diferencia de la situación original, se plantea como una tarea compartida y solidaria entre quienes se sienten mejor

identificados con los objetivos y metas surgidos como consecuencia del proceso del estudio y del diálogo y la negociación constante entre los participantes, quienes llegan al nivel de identificar las líneas de proyectos a impulsar.

La tercera etapa concluirá cuando los equipos de trabajo, que habían tomado los resultados del Taller anterior, hayan elaborado los perfiles de los diversos proyectos a emprender, los cuales son presentados en un nuevo Taller de Negociación, Priorización de Proyectos y Adopción de Compromisos Institucionales a los fines de emprender la constitución de un Fondo de Preinversión, suficiente como para la formulación y evaluación de los proyectos definitivos. También se dará impulso a una autoridad coordinadora para la ejecución de los mismos a través de negociaciones interinstitucionales, y en el nivel político para concretar tales compromisos en las Leyes de Presupuesto respectivas y en las decisiones de carácter normativo por parte de las autoridades correspondientes que conlleven a la ejecución de las metas propuestas.

La publicación en un volumen, tanto del estudio completo como de los perfiles de los proyectos, acuerdos y

recomendaciones surgidos en el proceso¹, constituye un corolario indispensable y útil para difundir de la manera más transparente y pedagógica todo lo realizado. Esta publicación actúa como un instrumento de divulgación y promoción del desarrollo regional y también como un documento de compromiso interinstitucional para proceder a la asignación de recursos presupuestarios y emprender, con nuevos enfoques, el sendero del desarrollo sostenible con rostro humano y sentido de la justicia y la equidad. Todo lo demás, suponiendo voluntad política, eficiencia técnica y administrativa, capacidad gerencial y honestidad en el manejo de los fondos podría ser, como dicen los sastres, cortar y coser.

1 Se refiere a las publicaciones siguientes:

- CVS, MINDUR, IAN, MSAS, UNELLEZ, CNF, IICA. (1996), *Visión Estratégica Subregión Fronteriza Fernández Feo/Paéz, Estados Táchira y Apure. Primera Aproximación*. Ediciones IICA, Serie de Ponencias, Resultados y Eventos Técnicos. ISSN 0253-4746; A3/VE 96-02, Caracas, Venezuela. 323 páginas y anexos.
- CNF, MINDUR, UNET, CVS, DAINCO, IICA (1998). *Visión Estratégica Subregión Fronteriza Norte del Estado Táchira (Municipios Ayacucho, García Hevia, Panamericano y Antonio Rómulo Acosta)*. Ediciones IICA. Serie de Ponencias, Resultados y Eventos Técnicos. ISSN 0253-4746; A3/VE 98-01, Caracas, Venezuela. 345 páginas y anexos.