

METODOLOGÍAS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ANÁLISIS Y REFLEXIONES A PARTIR DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Francisco Herrera Tapia. feherrerat@uaemex.mx

Cristina Chávez Mejía. cchavezm@uaemex.mx

William Gómez Demetrio. wgomezd@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

Introducción

Los proyectos y programas en un esquema de planificación y extensión rural son la base operativa de las políticas públicas en el territorio. La toma de decisiones en el nivel estratégico de las políticas públicas puede tener un efecto favorable o desfavorable de acuerdo a la eficacia de las metodologías de intervención que se aplican en campo, de allí la importancia de reflexionar sobre las modalidades metodológicas de intervención estatal que se manifiesta en el diseño y evaluación de proyectos de desarrollo rural a escala local y micro regional.

La ponencia centra su análisis en el ciclo de la política pública enfatizando su implementación, es decir, a nivel de su operación en campo vía proyectos. Resalta en este aspecto operativo, el tema de la gestión territorial como estrategia relacional y de articulación de actores rurales e institucionales locales en torno a proyectos específicos de desarrollo rural. El análisis que se presenta muestra una inclinación a favor de las metodologías participativas en la formulación de proyectos, dado su enfoque de inclusión social, y mediante la revisión de aspectos básicos en la elaboración de proyectos se analiza y reflexiona sobre la importancia de la planificación del desarrollo formulada desde el territorio y con la participación de los actores locales mediante estrategias de extensionismo rural.

En cuanto a la hechura de proyectos concatenados a políticas públicas del sector rural es importante determinar la viabilidad de los mismos a partir de su pertinencia técnica, ambiental, social, económica, financiera, entre otros, lo cual representa un reto para los gestores que trabajan con proyectos sociales o productivos en el sector rural, por ello, el extensionismo rural también nos conmina a una discusión sobre el papel del extensionista rural y las competencias que debe tener de cara a la elaboración, operación y evaluación de proyectos en los territorios rurales.

Ya sea desde la óptica de los agronegocios, la agroecología o los sistemas agroalimentarios localizados, entre otros modelos productivos que surgen como propuestas de políticas públicas para el desarrollo rural, todos estos modelos demandan necesariamente un aparato metodológico que permita concretar las aspiraciones propias de un proyecto. Esta tarea de planificar se encuentra traslapada por otras dimensiones propias de la vida de las comunidades locales, de los actores rurales e institucionales que concurren en un proyecto. Estas dimensiones de tipo cualitativo suelen escapar a los modelos rígidos de planeación, de ahí que la flexibilidad de los procesos y metodologías implementadas en campo requieran de una perspectiva multidimensional de los territorios sobre los cuales se actúa, ya sea con motivos de investigación, de activismo social o de intervención gubernamental.

Desafortunadamente las metodologías para aterrizar las políticas públicas a través de proyectos para el desarrollo rural mantienen una inercia centralista y burocrática, que muchas veces desconoce el contexto en el cual se da la operación de los proyectos *in situ*. La verticalidad propia de las políticas sectoriales dictadas la mayor de las veces desde la centralidad del poder encuentra serias dificultades al tratar de articularse con procesos locales de políticas territoriales. En ese sentido, cobra importancia que el diseño de proyectos incorpore ambas dimensiones de la política pública (sectorial y territorial) a fin de reducir el margen de fracaso, ya que los proyectos deben reconocer, por una parte, el carácter pragmático y centralista del poder político, y por otro lado, las aspiraciones propias de una democracia participativa que promueve la toma de decisiones de los ciudadanos de forma descentralizada.

Así pues, la ponencia retoma las experiencias metodológicas de intervención más sobresalientes que usualmente se utilizan en la elaboración de proyectos orientados al desarrollo rural a través de diversos enfoques de extensionismo rural, mismos que se han incorporado en mayor o menor medida a las políticas públicas de desarrollo rural. Asimismo,

la ponencia analiza algunos aspectos estratégicos a considerar en la elaboración y ejecución de proyectos de atención a áreas rurales, considerando el enfoque territorial¹ como elemento estratégico en la planeación de las políticas públicas que operan en el campo a través de programas o proyectos específicos.

Metodologías de intervención en el medio rural

En el marco de los distintos enfoques de desarrollo también cobran vida las diferentes formas de intervención institucional en el medio rural, a partir del extensionismo rural, el cual se remonta a mediados del siglo XX. En México en la década de 1960 se invitó a las universidades locales a participar en extensionismo agrícola, centrándose en temas agrícolas y pecuarios. Ante la necesidad de tecnificar el campo también se creó los tecnológicos agropecuarios. Para los años 70 y 80 el extensionismo se enfocó a la promoción y recuperación del crédito rural, ya para los años 90 la curricular universitaria invirtió y priorizó las áreas económico-administrativas, relegándose así el extensionismo agropecuario (Red GTD, 2012). De principios de los años 2000 surgieron los prestadores de servicios profesionales (PSP) con la intención más reciente de crear equipos multidisciplinarios y redes de (PSP) con la idea de proponer un extensionismo de carácter integral u holístico en los territorios rurales a través de proyectos focalizados en municipios y distritos de desarrollo rural.

La evolución de los enfoques de extensionismo a través de proyectos locales, ha tenido una evolución importante a lo largo de la historia en México. Dicha historia en su revisión diacrónica reporta que el diseño y operación de proyectos en el marco del extensionismo rural, no puede desligarse de una propuesta más general y global de desarrollo rural. Sin embargo, de acuerdo con Zúñiga (1999) existe un perfil de esquemas de extensión rural que impactan directamente la formulación de proyectos, de manera muy resumida se mencionan a continuación algunas de las prácticas que han emergido como parte de estos nuevos discursos profesionales sobre el extensionismo y sus modalidades en la concepción y operación de proyectos rurales con fuerte participación social:

¹ El enfoque territorial es una forma de interpretar y actuar en el territorio como unidad de gestión que permite instrumentar propuestas de desarrollo rural a partir de esquemas de participación social articulados a las instituciones. Sus elementos principales radican en la posibilidad de establecer vinculaciones sociales y productivas a partir de una perspectiva relacional y horizontal de la política pública.

Desarrollo Participativo de Tecnología - DTP (Participative Technology Development-PTD). Incluye la Investigación Compartida, Grupos de Productores en Investigación y algunas otras formas que involucran beneficiarios en el proceso de investigación en sí mismo. Este enfoque tiene su origen en el enfoque de investigación en Sistemas de Finca, que emergió al inicio de los años setenta. El fundamento de esta práctica radica en que cualquier desarrollo moderno de tecnología debe utilizar el conocimiento de los productores sobre los sistemas de finca, buscando satisfacer los objetivos de la gente local e involucrando a los productores en la experimentación y diseño de tecnologías. El DTP busca operacionalizar, con ayuda del DRP (breve descripción en párrafo siguiente), en enfoques más concretos en los que los productores pasen a ser experimentadores activos en la solución de sus problemas prioritarios, los cuales han identificado por sí mismos.

Diagnóstico Rural Participativo -DRP (Participatory Rural Appraisal- PRA). Desarrollado por en los años ochenta es un conjunto de métodos que pueden ser utilizados en diferentes situaciones y combinaciones para identificar y priorizar problemas graves y objetivos junto a los beneficiarios atendidos, como una base para el planeamiento con junto de desarrollo de actividades. Existen muchas experiencias metodológicas en este sentido en América Latina. Entre otras, también podríamos citar la experiencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Costa Rica, el cual a través de su Metodología de Extensión Participativa ha venido tratando de implementar trabajos con estos tipos de enfoques.

Aprendizaje participativo e Investigación-acción. (Participatory learning and Action Research-PLAR). Incluye las Escuelas de Productores en Campo sobre Manejo Integrado de Plagas. Una característica básica de estos enfoques es el taller un currículo diseñado por científicos mediante el cual los productores que participan de dichas escuelas, descubran y aprendan experimentalmente sobre temas agrícolas. El punto central es que los productores, trabajando en grupos, siguen un proceso de aprendizaje claramente disertado (por los científicos), pero en el que se deja a los productores totalmente libres para hacer sus propias conclusiones del proceso. El enfoque se centra en el "proceso" y no en los "resultados". Los Extensionistas deben ser facilitadores que aseguren que dicho proceso sea "dirigido por el que aprende".

Grupos de aprendizaje. El poder de los procesos grupales para intensificar el aprendizaje de los adultos ha sido reconocido desde hace muchos años. Existen experiencias donde los productores se organizan en Clubes de Estudio (Holanda y Suecia, por ejemplo), que se

reúnen regularmente, discuten en torno a temas acordados conjuntamente, miran a los distintos resultados de los otros (incluyendo registros económicos y de producción, por ejemplo), comparan las diferencias y discuten como ellos podrían mejorar sus condiciones de producción.

Diagnostico Rapido de IDs Sistemas de Conocimiento Agrícola (Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems - RAAKS). Esta metodología fue desarrollada para apoyar procesos de cambio relacionados con la agricultura de pequeña escala en Holanda y Centro América. Usando como instrumento de reconfiguración institucional, la metodología parte de la base que rehacer el marco institucional del agro debe hacerse con la participación de los actores principales. Toma como punto de partida que el proceso de innovación agropecuario no es un proceso de difusión tecnológica, sino un proceso social de aprendizaje entre diversos actores. A través de un proceso intensivo y relativamente rápido de investigación acción participativa, la metodología RAAKS busca diagnosticar la infraestructura institucional existente, su eficacia y eficiencia operacional, y luego, diseñar medidas y proyectos para mejorar su operatividad.

A estos enfoques de planeación participativa de proyectos para el desarrollo rural también podemos agregar algunos otros de cuño más reciente como:

Enfoque del facilitador del desarrollo participativo. Implica de acuerdo con Geilfus (2002) que exista un cambio de extensionista a facilitador, lo cual conlleva tres aspectos, que no pueden ser desligados: uso de métodos apropiados, un cambio de actitudes, y el intercambio de informaciones entre todos los actores, todo orientado a la generación de un desarrollo participativo el cual se vale de múltiples herramientas de intervención en campo.

Podemos en ese sentido aseverar, que en el marco del diseño de proyectos la extensión juega un papel sumamente importante, ya que es la herramienta que permite facilitar la implementación del proyecto. Acorde con Engel (1998:9) "la Extensión debe convertirse en un servicio de facilitación de propuestas, alianzas y organizaciones. Así mismo, de intercambio de experiencias, conocimiento e información. Debe dirigirse a fortalecer la capacidad propia de los actores sociales rurales de innovar; de generar propuestas y de organizarlas para implementarlas".

Proyectos de desarrollo rural en el contexto de la gestión territorial

Los proyectos son una herramienta que permite inducir un cambio social a partir de las iniciativas de los actores que interactúan en un territorio específico. Usualmente en el ámbito de la gestión se maneja de forma indistinta los conceptos de proyectos, planes, programas e incluso políticas públicas, lo cual es un error conceptual que puede causar inconsistencias en el análisis e intervención sobre la realidad local. Es en ese sentido, es necesario realizar un deslinde necesario respecto de los conceptos de proyectos, programas, planes y políticas públicas, lo cual nos permitirá dilucidar y brindar una orientación de lo que consideramos son atributos de una u otra herramienta de planeación rural.

De acuerdo con Pichardo (2008:36), “en rigor, el plan debe ser el marco general que contenga las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas. Estos últimos deben ocuparse de atender problemas específicos. En tanto, los proyectos, como el eslabón final del proceso de Planificación, deben orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en las políticas”.

En nuestra opinión un proyecto es la “célula básica” de la planeación, y constituye un instrumento operativo para la producción de bienes y servicios. Por su parte los programas al igual que los proyectos suelen atender problemas específicos de determinado sector o territorio, pero pueden conformarse a partir de un grupo de proyectos y operan en el mediano plazo. De tal manera que un plan en el contexto de la gestión territorial del desarrollo se ubica en un nivel estratégico que establece las principales líneas a seguir en determinado sector o territorio.

Continuando con esta lógica, las políticas públicas implican procesos sociopolíticos y técnicos que son decisorios sobre temas de interés público en los cuales concurren el gobierno y la ciudadanía, formado así, una arena de debate y de propuestas de políticas que habrían de derivar en planes, programas y proyectos (gestión territorial). Las políticas públicas en ese sentido fungen “como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo” (Stein, *et al*, 2006: 15), y forman parte de la función pública del Estado.

Una definición orientada a la planeación de las políticas públicas sería que: “Las políticas, vistas desde cada actor, constituyen las grandes directrices o caminos a seguir para concretar los propósitos que su visión del futuro deseado. Definen las opciones seleccionadas para remover a futuro una situación hoy insatisfactoria o problemática. Condensan los ejes

fundamentales de actuación que van articular sus acciones concretas para acercarse a la solución prefigurada en el modelo teórico subyacente en su definición del problema” (Díaz y Nari, 2010: 3).

Cuadro 1

**Características generales
Políticas-Planes-Programas-Proyectos**

Políticas públicas	Planes	Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Son las directrices generales que se trazan desde el gobierno. • Se ubican en un nivel estratégico de la planeación. • Implican la participación ciudadana. • Incorporan la demanda social. • Existen relaciones y redes de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un documento institucional. • Contempla una planeación de mediano y largo plazo. Generalmente tres a seis años. • Plantea diagnósticos, objetivos, indicadores y estrategias a una escala global. • Incorpora líneas u orientaciones de política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser multianuales. • Son programáticos. • Contienen presupuestos públicos asignados. • Generan productos y servicios concretos. • Requieren un ordenamiento o normativo y operativo. • Demandan una estructura institucional para su operación. • Existen beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la célula básica de planeación. • Generan productos y servicios concretos. • Su duración es de corto plazo, puede ser de meses o un año. • Existen beneficiarios inmediatos. • Son de carácter técnico y operativo. • Poseen una metodología pormenorizada.

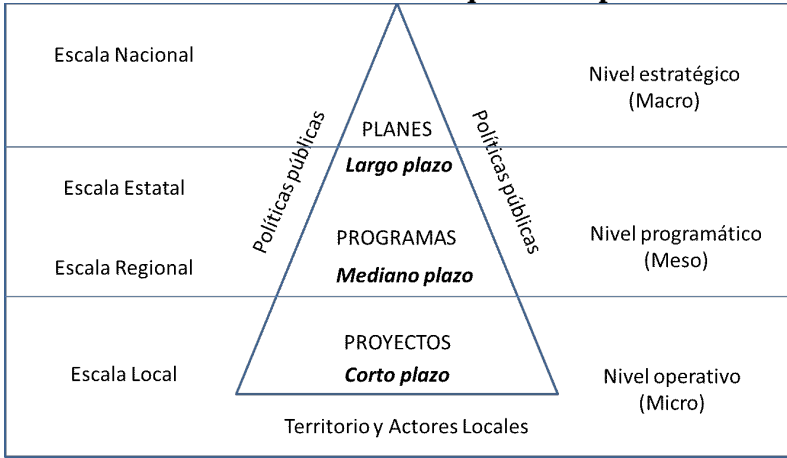
Fuente: elaboración propia.

La caracterización de estas herramientas técnicas y políticas de planeación nos brindan elementos para distinguir y ubicar algunos rasgos distintivos entre un instrumento de planeación. En esta lógica de entendimiento parece que los proyectos son una base de apoyo operativa para la producción de bienes o servicios en una escala territorial y sectorial específica. De esta manera, la distinción más clara de los proyectos respecto de otras herramientas de planeación es su carácter operativo, acotado y el corto plazo en su operación (un año de manera regular).

Por otro lado, en su contexto territorial, los proyectos cobran vida en un esquema de proximidad territorial y organizacional. Es decir, implica una operación local en terreno que va acompañada de un diseño organizacional en su operación, así como en la estrategia de intervención que pretende aplicarse a través de los servicios de extensión rural hacia ciertos

grupos de población como son campesinos, empresarios locales, entre otros actores implicados en el desarrollo rural.

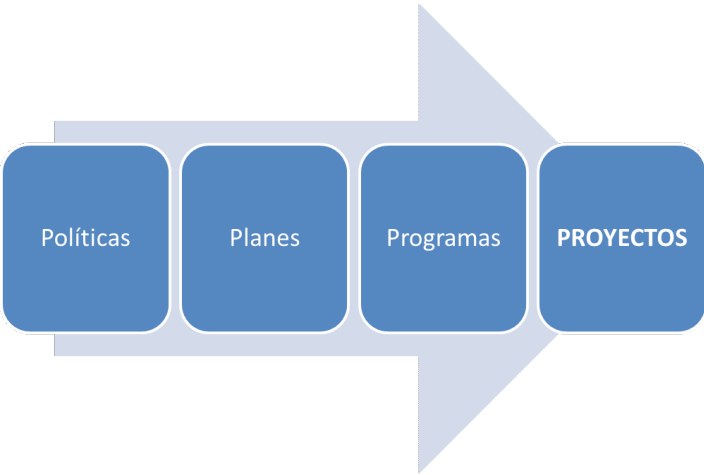
Esquema 1.
Ordenamiento básico de un esquema de planeación



Fuente: elaboración propia con base en Medina y Ortegón (2006).

De esta manera el esquema 1 nos permite ubicar las escalas territoriales y niveles de acción de los planes, programas y proyectos en un contexto de planeación del desarrollo. Asimismo, el dicho esquema trata de ilustrar los plazos en los que de manera regular se toma el desarrollo de un proyecto en el corto plazo (un año fiscal de manera regular), programas, que suelen ser de varios años y los planes que suelen desarrollarse en el caso de México por trienios para el caso de los gobiernos municipales, y sexenios para el caso de los entidades federativas y la Presidencia de la República.

Esquema 2.
Secuencia lógica de la planeación orientada al desarrollo local



Fuente: elaboración propia.

Si bien la estructuración de un modelo secuencial de la planeación resulta rígida en su concepción teórica, es importante comentar que las fases horizontales planteadas en el esquema 2, no necesariamente encuentran una secuencia sistemática en la práctica, ya que la planeación es flexible en el momento de ponerse en marcha, por lo que la secuencia de etapas aquí enunciadas tiene una finalidad didáctica, lo que no implica que en la práctica no existan empalmes o traslapes entre las políticas, los planes o los programas, incluso los proyectos.

La intención del esquema 2 es ilustrar la aproximación al proceso secuencial que va de lo estratégico a lo operativo. Una tendencia de planeación que va de lo general a lo específico. Es decir, en el nivel estratégico de las políticas públicas, los planes y en buena medida los programas formulan las directrices que se van concretando en la medida que “aterrizan” en proyectos operativos que son aplicados en un nivel micro regional.

Los proyectos como herramientas de transformación del medio rural

La transformación puede ir en distintas escalas y dimensiones. Desde la escala humana, en términos de Max-Neeff (1994) que nos invita a la búsqueda del bienestar de las persona en un sentido multidimensional, hasta la escala global, representada por bloques supranacionales para la puesta en marcha de macro proyectos internacionales.

La transformación vía proyectos implica una gestión local que construye nuevas estructuras de oportunidades y mayores espacios de libertad para los habitantes, creando así, un entorno favorable para el despliegue del potencial de los territorios. Se trata pues, de revertir situaciones desventajosas que impiden el desarrollo local, conceptualizado este último como la capacidad endógena de crear bienestar económico y social (Boisier, 2005).

En este texto partimos del supuesto que el cambio estructural desde la base social puede detonarse a partir de proyectos estratégicos integrales (de carácter local y comunitario), que impliquen la participación de los diversos actores en procesos de creación de valor y generación de bienestar económico y social. Se trata de una perspectiva micro regional, que en principio es pequeña, pero puede crecer a distintos niveles de acuerdo con la evolución de un proceso de gestión local y regional teniendo como unidad de intervención el territorio.

El esquema descentralizado de la gestión de proyectos conlleva un proceso de “microplanificación” local, el cual no desconoce la importancia de la planificación “de arriba hacia abajo”, sino que trata de armonizarla de mejor manera con los planes municipales, regionales, estatales o nacionales. Se trata de rescatar la función horizontal de la planificación

local, ello implica reconocer la coordinación intersectorial y la armonización de los planes generales de desarrollo con las iniciativas de carácter local.

Bajo este esquema de microplanificación la participación local es requisito imprescindible, como apunta Weitz (1981: 41): “la participación activa de la población local en los proyectos de desarrollo constituye un factor de importancia crucial para el desarrollo integrado, dado el requerimiento de cambios en la estructura social y una máxima movilización de los recursos humanos y naturales locales”.

Por todo lo anterior, los proyectos a los cuales se hace alusión a lo largo de este texto se refiere a proyectos de pequeña escala situados en el espacio local, los cuales pueden ser verificados en pequeños negocios, unidades de producción familiar, microempresas, y demás iniciativas de carácter local que agrupados pueden detonar esquemas de desarrollo local para las zonas rurales y marginadas.

La aglomeración de iniciativas y proyectos de pequeña escala en el espacio local pueden crear círculos virtuosos de prosperidad, que pueden ser observables en la articulación de cadenas productivas regionales, vinculaciones institucionales y mercantiles que generan y retienen la riqueza en un territorio específico. Algunos casos relevantes en este contexto de articulaciones locales para el desarrollo han sido estudiados desde la perspectiva de los sistemas productivos locales, los sistemas agroalimentarios localizados, los *clusters*, los enclaves y corredores productivos, entre otros. Vale la pena comentar que todos los enfoques de desarrollo local adquieren un valor instrumental en la medida que son incorporados a un proyecto que busca la concreción de las ideas que nacen desde la teoría.

Acerca de la viabilidad de los proyectos territoriales

La viabilidad de los proyectos e iniciativas locales en buena medida se va encontrar influenciada por múltiples factores que determinarán su éxito o fracaso. Se requiere en ese sentido, de un balance inicial que pondere las fortalezas del proyecto en cuanto a factores de orden social, económico, político, ambiental, entre otros. Es decir, se tiene que realizar una aproximación y análisis multidimensional a las circunstancias del proyecto.

A partir de las experiencias metodológicas en el diseño y elaboración de proyectos, de manera general consideramos los siguientes aspectos como determinantes en su viabilidad o factibilidad al momento de traducirse en acciones a nivel del territorio, a saber:

1. *Viabilidad social.* Se refiere a que el proyecto debe atender las necesidades y problemáticas de la población local. Es decir, que exista una demanda social de la población. El proyecto a su vez debe incorporar la participación de los actores en la gestación y gestión del proyecto. Dentro de este análisis de viabilidad también se contempla la condición de género, el origen étnico, la religión y la cultura como rasgos distintivos de una población, todos ellos elementos que pueden potenciar o condicionar la viabilidad del proyecto si no existe un diagnóstico previo.
2. *Viabilidad técnica.* Se debe prever que el proyecto cuente con un eficaz componente técnico, lo cual requiere que las técnicas y tecnologías sean las más apropiadas para lograr un resultado eficiente del proyecto. De igual manera el conocimiento técnico y el desarrollo de las capacidades del capital humano a disposición son factores que han de determinar la viabilidad técnica del proyecto, debido a que las habilidades y saberes locales son cruciales en la resolución de problemas o planteamientos estratégicos. En este aspecto técnico se busca que las tecnologías sean las más apropiadas para el funcionamiento de los proyectos, además de que sean de bajo costo y de alto impacto. Especialmente si el proyecto pretende “hacer más con menos”, debe contemplar un bajo consumo de energías, utilizar tecnologías alternativas y de base social para un uso más eficiente de los insumos del proyecto que va a producir algún bien o servicio, por ejemplo, en proyectos agricultura ecológica.
3. *Viabilidad económico-financiera.* Implica la correcta proyección de la rentabilidad económica del proyecto (especialmente cuando se trata de proyectos productivos), además de asegurar su autofinanciamiento por parte de quienes lo promueven. De ser necesario, también se buscará financiamiento externo de entidades del sector público, privado o social. Valorar con el apoyo de especialistas la conveniencia financiera de optar por un crédito o un subsidio complementario también forma parte del análisis de la viabilidad económica-financiera. En este aspecto profesionales de la economía, las finanzas y la actuaría pueden determinar la viabilidad financiera de los proyectos de corte empresarial como los planes de negocios o proyectos de inversión. Esto permitirá determinar el valor presente neto, la tasa interna de retorno, o en general, la rentabilidad del proyecto en el tiempo. De manera importante en el caso de proyectos orientados a la comercialización de un producto es determinante el éxito del mismo si cuenta con un mercado para la venta de sus productos o servicios, para lo cual se requiere un estudio de mercado y de consumidores.

4. *Viabilidad político-institucional.* En este aspecto el equipo de gerencia del proyecto debe considerar en su análisis, las posibilidades de que el proyecto obtenga los resultados esperados en un contexto donde los intereses, las relaciones de poder y los valores políticos se ponen en juego de cara a la implantación de un proyecto en determinado territorio o sector. Comúnmente la dimensión política de los proyectos no es tomada en cuenta, y ello representa un error, ya que los proyectos en sí mismos son proyectos políticos en la medida que intentan inducir un cambio en la sociedad. De igual forma el proceso de gestión implica labores de *lobbying*, cabildeo y negociaciones que son necesarias para administrar la vida colectiva del proyecto. Asimismo, en muy variados momentos la presencia de funcionarios públicos y políticos es determinante para las vinculaciones institucionales que le brindan soporte externo al proyecto, es por ello que los gestores deben comprender la lógica política de los actores que intervienen el proyecto para así lograr acuerdos en beneficio de todos los participantes.
5. *Viabilidad ambiental.* Esta se determina por las condiciones físico-ambientales del territorio donde se llevará a cabo el proyecto. Se valora la factibilidad ambiental, así como los aspectos ecológicos que pudieran resultar vulnerables a partir de la instalación del proyecto. En este aspecto se sugiere que todos los proyectos incorporen la dimensión ambiental como un tema transversal, y que a la par diseñen estrategias complementarias para que los proyectos posean un alto contenido de responsabilidad ambiental. Por ejemplo estrategias que coadyuven a la mitigación y adaptación al cambio climático.
6. *Viabilidad jurídica.* Implica una revisión del marco legal y normativo sobre el cual trazamos nuestro proyecto, en ese sentido, los procedimientos administrativos, las reglas de operación son objeto de este análisis de viabilidad. No tiene caso diseñar proyectos que están fuera del marco legal o normativo, ya que no contarán con el apoyo institucional.

Como podemos apreciar la intención de un proyecto que tiende hacia la integralidad busca agregar diversos aspectos que son determinantes para su viabilidad. Con ello se intenta desde una visión más o menos sistémica dar respuesta a los problemas de una comunidad o territorio. De ahí que desde un inicio la población deba tener una participación muy activa de

cara al proyecto, ya que las personas son quienes conocen más de cerca sus problemáticas. De esta forma el proyecto tendrá un mejor nivel de apropiación por parte de los beneficiarios, y ellos a su vez, considerarán al proyecto como parte de su nueva dinámica comunitaria, y no como una invención tecnocrática externa y ajena a la comunidad.

Al construir un proyecto que es producto de la sociedad, se tiene la posibilidad de crear un modelo de autogestión para la comunidad, sin embargo, no debemos descartar los apoyos y sinergias con actores externos al territorio. En este aspecto la cooperación técnica y financiera que algunos organismos públicos, privados o sociales ofrecen a zonas pobres y marginadas pueden ser capitalizadas en favor de la comunidad local, sin embargo, las posibilidades de éxito del apoyo externo estará en función de la forma en cómo los apoyos externos están alineados a una demanda que proviene desde la base social. Es decir, el proyecto debe alinear la oferta institucional de servicios con la demanda social de los ciudadanos.

La vinculación del proyecto con la comunidad implica articular sinergias y activar la “energía social” del territorio, esto representa un reto para quienes llevan a cabo la extensión de los servicios ligados al proyecto. De esta manera los llamados facilitadores, extensionistas, prestadores de servicios profesionales, promotores, técnicos, u otras figuras que adquieren aquellas personas que promueven proyectos en los territorios, deberían de trabajar de forma conjunta para lograr un impacto mayor de sus iniciativas. En ese sentido, un proyecto jamás debería de ser una actividad individual que desarrolla un profesional de forma aislada y solitaria. Se trata de conjuntar esfuerzos profesionales y construir alternativas en conjunto con la sociedad local, esto demanda poner en diálogo los saberes de los habitantes locales con el conocimiento científico o profesional, asimismo la tendencia a construir propuestas integrales requiere necesariamente la participación de equipos interdisciplinarios de profesionales, eso último coadyuvará a atender de forma integral la problemática.

Los enfoques de intervención sobre extensionismo en las políticas rurales han quedado limitado a la puesta en práctica de algunas herramientas o incorporado a sus discursos los elementos de tipo participativos de la población rural. Leyes, reglamentos y subsidios están coaligados con esquemas de validación social de proyectos a través de consejos de desarrollo rural, comités ciudadanos y agrupaciones productivas.

El extensionismo es una herramienta vital de las políticas públicas para brindar resultados a través del diseño, operación y evaluación de los proyectos. En ese sentido, es importante revalorar el papel del extensionista rural como un agente-facilitador de cambio que a través de

sus capacidades técnicas y sociales logra involucrar de manera virtuosa el papel de la población local, desde la fase de diagnóstico hasta la evaluación y seguimiento. De tal suerte que las experiencias en los enfoques de extensión sean aprovechadas de mejor manera por parte de las instituciones al momento de hacer acción pública en los territorios rurales.

Eficacia e impacto de los proyectos en el desarrollo local

La estrategia de generar proyectos eficientes desde la base social conlleva varios retos para quienes los formulan, evalúan y operan. El hecho de que en México prevalezca una cultura del “que me traes”, es decir, en muchas comunidades rurales los habitantes esperan que los agentes externos (gobierno, ONG, empresas, etc.) les provean de algún tipo de beneficio (monetario o en especie), lo cual conlleva al arraigo de una cultura paternalista. En ese sentido, las políticas oficiales, asistenciales o populistas, son una familia de políticas de control social que los gobiernos llevan a cabo como estrategia de administración y paliación de la pobreza rural que poco abonan al desarrollo de las comunidades rurales.

En ese contexto los proyectos fracasan porque adolecen de compromiso, individualizan la demanda social a través de prebendas, acuerdos políticos o mediante la cooptación de liderazgos; liderazgos que son utilizados para canalizar recursos a las comunidades, sin que medie alguna lógica de desarrollo local, por tanto, la participación social para el desarrollo no debe desconocer este tipo de prácticas clientelares, las cuales pueden afectar seriamente los resultados de un ejercicio de gestión comunitaria.

Un proyecto comunitario sin el debido consenso e inclusión de la sociedad local estará destinado al fracaso, y por tanto las inversiones públicas que pudiera haber no rendirán frutos para el desarrollo local. A lo largo de la historia hemos conocido de grandes inversiones públicas, que producto de una mala planeación participativa se convierten en “elefantes blancos”, es decir, en grandes obras costosas para los ciudadanos y sin mayor utilidad pública.

Como apunta Mejía (2014) en tono sarcástico: “los elefantes blancos no solamente extraen el poco bienestar social que existe, sino que también actúan como un mecanismo de redistribución perversa e ineficiente, donde es esa ineficiencia lo que los hace atractivos para los políticos que están en situación de beneficiarse de ellos”. En esta línea, A. Robinson y Torvik (2005), en un estudio demuestran que: “los elefantes blancos pueden ser preferibles a proyectos socialmente eficientes si los beneficios políticos son grandes en comparación con el superávit generado por los proyectos eficientes”.

Así pues, en el sector rural se han destinado millones de pesos a la construcción de grandes proyectos como granjas, invernaderos, centrales de abasto, mercados, rastros, bodegas y centros de acopio, complejos agroindustriales, etc. Sin embargo, al cabo de algunos años ya que la inversión pública deja de fluir al proyecto, éstos “desaparecen”. Lo anterior, deviene de un error en la concepción del proyecto y en elaborarlos desde una lógica exclusivamente técnica o política que no incorpora elementos participativos como los aquí se comentan.

En ese sentido, las propuestas de política pública de intervención en el medio rural a través de proyectos deberían contemplar elementos de empoderamiento de los actores territoriales, así con un servicio social adecuado se podrían lograr organizaciones rurales más sólidas capaces de manejar el conflicto y las relaciones de poder que son inherentes a la puesta en marcha de proyectos de todo tipo en el medio rural.

Hacia la integración de proyectos

Para lograr la transformación local con proyectos innovadores, es importante considerar que éstos reúnan un mínimo de características en su configuración documental. Dicho de otra manera, el documento que integra y programa las ideas comprende la confección de un documento sistematizado, el cual debe reunir ciertas características de orden técnico y profesional, pero que a la vez, sea accesible al mayor número de personas posible.

El grado de sofisticación de un proyecto dependerá de la naturaleza y alcance del mismo, no obstante, siempre es importante considerar que una idea clara y concreta expresada en un lenguaje escrito siempre será de mayor utilidad para las comunidades locales, en comparación de sendas ideas abstractas que podrían resultar ininteligibles o confusas para el común de la población rural. Reconozcamos pues, que un proyecto puede convertirse en un bien público y en una herramienta colectiva de gestión para desarrollo local, por ello debe ser práctica y accesible a la mayor cantidad de personas posibles, máxime en contextos rurales donde los bajos niveles educativos y el analfabetismo lamentablemente siguen siendo una realidad.

La transferencia de tecnología, la extensión y difusión del conocimiento debe adaptarse a las condiciones de la población local, y en un ánimo colaborativo los profesionales, técnicos, científicos, extensionistas o activistas sociales deberían fungir como traductores de un conocimiento adquirido en las universidades, de esta forma el proyecto tendría un mejor diálogo y entendimiento de cara a la obtención de resultados.

De acuerdo con el INDESOL (2006), algunas de las características que deben procurarse en la redacción de un proyecto es que el documento en extenso debe ser:

1. Completo. Los proyectos tienen una serie de componentes que lo definen como tal. Cuando se elaboran proyectos, a los responsables se les sugiere que deben desarrollar TODOS los componentes SIN EXCEPCIÓN.

2. Coherente/Congruente. Un proyecto tiene coherencia y congruencia, cuando cada una de sus partes están relacionadas directa o indirectamente entre ellas; es decir, están enlazadas o ligadas entre si de alguna manera, definiendo al proyecto como un cuerpo cohesionado, unido.

3. Consistente. Que su estructura debe ser sólida, cuyo planteamiento sea claro, conciso y preciso. La solidez de un proyecto se manifiesta en que se puede defender por sí solo ante cualquier Comisión Dictaminadora.

4. Integral. Se dice que un proyecto tiene un planteamiento integral, cuando se toman en cuenta las principales dimensiones (o variables significativas) de la pobreza que caracteriza a los sujetos en desarrollo articuladas como un todo. Por ejemplo, la nutrición con la alimentación; la salud con la educación; la producción con los ingresos; el empleo con los ingresos; estos con la salud, educación, alimentación, etc.

Conclusiones

Los proyectos son una herramienta innovadora de cambio social y son un medio, no un fin en sí mismos. Desde una perspectiva territorial los proyectos deben construirse “de adentro hacia afuera” y de “de abajo hacia arriba”. En ese mismo sentido, la importancia y el éxito de un proyecto radica en la participación de los actores locales, para lo cual se cuenta con una serie de enfoques y herramientas metodológicas de extensión rural que facilitan la ejecución de los proyectos territoriales.

El diseño y evaluación de proyectos de desarrollo rural son parte de la planificación y extensión en las instituciones públicas, privadas y sociales. Los proyectos son considerados como una herramienta estratégica para la toma de decisiones de las organizaciones y de los individuos. Así, los proyectos son la expresión técnica de soluciones a problemas centrales, y son un medio para cambiar situaciones desventajosas o problemáticas de personas e instituciones hacia puntos convenientes en beneficio de la sociedad rural local.

De acuerdo con lo expresado en esta ponencia, el diseño participativo de los proyectos determina las mejores opciones para llegar a los objetivos y metas que se desean alcanzar, planeando etapas y rutas con una base lógica en su eficiencia operativa, de evaluación y gestión, siempre y cuando también se incorpore alguna estrategia de extensión rural que favorezca la dinámica del proyecto, para lo cual se cuenta con múltiples enfoques a los cuales se puede recurrir.

Consideramos pues, que este tipo de conocimiento sobre un área específica (diseño de proyectos de desarrollo rural) debe dirigir sus esfuerzos hacia la solución de problemas que sean relevantes a las comunidades locales y regionales, y plantear proyectos que permitan al público general contribuir activamente en la solución de estos problemas. Se trata de llamar la atención sobre la necesidad de avanzar en el diálogo, de manera que las opiniones de las personas que habitan los territorios rurales sean escuchadas y se incorporen sus necesidades al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

Bibliografía

A. Robinson, James y Ragnar Torvik (2005), "White elephants", en *Journal of Public Economics*, ELSEVIER, USA.

Boisier, Sergio (2005), "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, No. 86. Chile.

Díaz, Cristina y Patricia Nari (2010), "La Construcción de Políticas en América Latina hoy", en *Módulo Políticas Públicas y Capacidad de Gestión. Curso de Gestión de Políticas Públicas en las Áreas Rurales*, FODEPAL, Curso en línea, España.

Engel, P. (1998). *Facilitando el desarrollo sostenible: ¿Hacia una Extensión moderna? IV Conferencia. "Experiencias de Servicios Privatizados y Descentralizados de Asesoría a la Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe"*. 1-30 de Abril. <http://www.fidamerica.cl.ivcondpe.html>

Geilfus, Frans (2002), *80 Herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*, IICA, Costa Rica.

Max-Neef (1994), *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria Editorial SA, España.

Medina, Javier y Edgar Ortégón (2006), *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), Chile.

Mejía, Francisco (2014), “Elefantes blancos”, en Blog: *Desarrollo con impacto efectivo*, BID, Consultado el 12 de febrero de 2014 en <http://blogs.iadb.org/desarrolloefectivo/2013/02/12/elefantes-blancos/>

Pichardo, Arlette (2008), *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*, Lumen, Buenos Aires, Argentina.

Red GTD (2012), *Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural*, IICA, México.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, BID, USA.

Weitz, Raanan (1981), *Desarrollo rural integrado*, CONACYT, México.