

PROYECTO DE COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL DEL ACUÍFERO GUARANÍ: APLICACIÓN PILOTO EN LA CIUDAD DE FEDERACIÓN, ENTRE RÍOS, ARGENTINA

INFORME PRELIMINAR I

Elaborado por : Dra. Inga. Nora Pouey
Dr. Ing. Erik Zimmermann
MSc. Ant. Brián Ferrero

Rosario, Marzo del 2006
Argentina

RESUMEN

El proyecto contempla la serie de estrategias y metodologías que serán aplicadas en la zona de la localidad de Federación, teniendo en cuenta la participación social de los actores, tales como instituciones gubernamentales, no gubernamentales, asociaciones intermedias, usuarios particulares, industrias, empresas, etc. involucrados en el uso del acuífero Guaraní.

El proyecto puede sintetizarse en tres etapas principales.

La primera etapa comprende el relevamiento socio-económico de la población, características técnicas y económicas de la explotación del recurso, características institucionales de los actores, percepciones y valoraciones de los actores sobre usos actuales y potenciales del recurso.

La segunda etapa correspondería la confección de los materiales para la divulgación y comunicación.

La tercera etapa consistiría en la realización de talleres participativos de discusión. Como resultados de esta etapa se pretende instalar entre los actores la problemática ambiental apuntando al desarrollo sustentable del acuífero Guaraní en la zona piloto de estudio.

Este proyecto podrá ser replicable en otras zonas de estudio.

INDICE

RESUMEN	2
Capítulo 1 – CARACTERIZACION FISICA	5
Características socio-económicos de la localidad de Federación, Entre Ríos.	5
La Provincia de Entre Ríos	5
Departamento de Federación.	18
Localidad de Federación	19
Sistema Acuífero Guaraní (SAG).....	32
Capítulo 2 – BASE METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TALLERES	37
PASO 1. INTRODUCCION	37
¿a qué llamamos participacion?.....	37
antes de empezar...tres preguntas.....	42
La planificación conjunta: Preparando El Terreno	52
La planificación conjunta: el desarrollo del Plan	56
Leyes, normas sociales y culturales.....	58
La ejecución del proyecto.....	66
PASO 2 . LA EVALUACIÓN.....	68
El monitoreo o seguimiento de la ejecución.....	69

La evaluacion de la ejecucion del proyecto	71
--	----

Capítulo 1 – CARACTERIZACION FISICA

Características socio-económicos de la localidad de Federación, Entre Ríos.

Esta sección se organiza en tres partes, en primer lugar se caracterización socio-económica y administrativa de la provincia de Entre Ríos. En segundo lugar se realiza similar caracterización para el Departamento Federación, y la tercera sección consiste la caracterización socio-económica de la localidad de Federación.

La Provincia de Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos se ubica al sur de la Región Mesopotámica argentina, limita al norte con la provincia de Corrientes; al oeste, separada por el río Paraná, con la de Santa Fe; al sur con la de Buenos Aires y por el este, el límite internacional trazado en el río Uruguay, la separa de la República Oriental del Uruguay. Entre Ríos se localiza entre los paralelos 30° 9' y 34° 2' de latitud sur y entre los meridianos 57° 48' y 60° 47' de longitud oeste.

Tiene una superficie de 78.781 km² y una población de 1.158.147 habitantes, según el Censo Nacional 2001. La densidad demográfica asciende a unos 15 hab/km². El porcentaje de población urbana es del 82%.

Su capital es Paraná, la cual cuenta con la población de 247.319 habitantes considerando el aglomerado Gran Paraná. Otras ciudades importantes son: Concordia, Gualeguaychú- y Concepción del Uruguay.

La zona de mayor densidad población se encuentra alrededor de la ciudad capital, vinculada a la capital provincial de Santa Fe por el túnel subfluvial Hernandarias. Mientras el área más dinámica está concentrada sobre el río Uruguay, y reforzada por las obras de vinculación terrores de los puentes Zarate- Brazo Largo, Gualeguaychú

(Puerto Unzúe) - Fray Bentos, Colón- Paysandú, y Concordia Salto, los tres últimos comunican con la República Oriental del Uruguay. Una vinculación recientemente construida, la constituye el puente-viaducto que une Victoria (al sur del Paraná) con Rosario (provincia de Santa Fe).

Reseña Histórica

Antes de la llegada de los conquistadores españoles, el actual territorio entrerriano se encontraba habitado por poblaciones aborígenes que desarrollaron culturas particulares y definidas: Guaraníes, Chanás y Charrúas, divididos, a su vez, en subgrupos étnicos. Los Guaraníes se caracterizaron por ser agricultores, cazadores, pescadores. Se ubicaron en la región sur de la actual Entre Ríos, y las costas e islas del río Paraná, con poblaciones sedentarias con cierta expansión hacia el sur.

El pueblo Chaná se subdividía en: Mocoretáes, Timbúes y Beguaes, y ocuparon la región oeste de la provincia. Se dedicaron a la caza, pesca, recolección y el cultivo de la tierra. Eran seminómadas ocupando toda la extensión de la provincia. Su organización a través de cacicazgos hereditarios, contaba con asambleas para resolver asuntos comunitarios.

Los Charrúas (cuyo nombre en guaraní significa revoltoso, antojadizo) se subdividían en Yaros, Minuanes, Martidanes y Guenoas, que compartían la particularidad de ser extremadamente belicosos, y fueron el último grupo en desaparecer. Su economía se basaba en la caza, pesca y recolección. Se ubicaron en la región central de la provincia, aunque eran nómades. Estaban organizados en cacicazgos, consejo de ancianos y guerreros.

La Conquista

El primer europeo en explorar el territorio entrerriano fue Rodríguez Serrano, en 1520, quien navegó el río Uruguay buscando un paso al Océano Pacífico. En 1528, Juan

Álvarez y Ramón realizó el mismo recorrido llegando hasta donde hoy se encuentra la ciudad de Concordia. Juan de Garay llamó al territorio entrerriano "La Otra Banda" cuando, luego de fundar Santa Fe en 1573, ingresó a las tierras para explorarlas; y al considerarlas una extensión de Santa Fe las entregó a sus acompañantes en reconocimiento por la labor realizada, y a los efectos de que iniciaran su poblamiento. De esa manera, ocupado el territorio y asegurada la defensa y dependencia del mismo de Santa Fe, se comenzaría a poblar estableciéndose estancias para la cría de ganado.

El fundador de Santa Fe, Juan de Garay, llegó a la región alrededor del año 1573. Poco después se trasladó a este nuevo territorio su yerno, Hernando Arias de Saavedra (Hernandarias), quien organizó expediciones al interior de la provincia y no tardó en combatir a los indígenas, a quienes venció y redujo.

Sobre la segunda mitad del siglo XVIII, los jesuitas, desde el noroeste, iniciaron una corriente colonizadora que no se plasmó, como había pasado en otros lugares, en la fundación de misiones, sino a través de oratorios en torno a los cuales se formaron pequeños asentamientos, entre los que destacó el de San Miguel.

A mediados del Siglo XVII, un grupo de santafesinos se estableció en el paraje que se conocía como "Bajada del Paraná". Así comienza a surgir la capital provincial, a la se le atribuye como fecha de fundación el 23 de octubre de 1730, oportunidad en que el Cabildo Eclesiástico de Buenos Aires dispuso la erección de una parroquia en ese lugar. Luego la capital sería Concepción del Uruguay, hasta 1869, cuando Paraná ya sería definitivamente capital.

Fundación de las ciudades

En 1749, el gobernador de Buenos Aires, José de Andonaegui inició una expedición contra los aborígenes charrúas de la Banda Oriental y el territorio de Entre Ríos, que abrió el camino para la colonización desde el sur.

En 1783, el Virrey Juan José de Vértiz y Salcedo, preocupado por la cercanía de los portugueses al territorio, envía a Tomás de Rocamora a explorarlo. Rocamora (que llamó por primera vez a estas tierras "Entre Ríos"), fue el primer encargado, por orden del virrey Vértiz, de explorar y fundar oficialmente ciudades en esta región. Así aparecieron a partir de 1783, San Antonio de Gualedguay Grande (Gualedguay), Concepción del Uruguay y San José de Gualedguaychú.

El desarrollo de la ganadería, permitió que hacia fines del siglo XVII y comienzos del XIX, se embarcaran grandes cantidades de cuero, se construyeran fábricas para el procesamiento de carne y cebo y se utilizaran las reservas de madera de ñandubay para la construcción de postes y las piedras calizas de buena calidad con que se contaba, para la construcción.

Organización Nacional y los caudillos

Entre Ríos se plegó inmediatamente a la causa de la Revolución de Mayo y las ciudades de la costa del Paraná abastecieron a la expedición de Belgrano al Paraguay. La relación con Buenos Aires cambió cuando el Triunvirato, en 1811 firmó un armisticio con el gobernador Elío de Montevideo que lesionaba los intereses entrerrianos a favor de los bonaerenses. Desde ese momento Entre Ríos adquirió un carácter fuertemente federal.

Entre Ríos se unió a Corrientes y Santa Fe, al rehusarse a enviar representantes al Congreso de Tucumán, apoyando el organizado por Artigas en Paysandú. La provincia colaboró con Artigas hasta que Francisco Ramírez tomó el liderazgo de la causa federal dentro del territorio entrerriano.

Ramírez se unió a López de Santa Fe contra Buenos Aires en la derrota que le inflingieron en la batalla de Cepeda (1820), que desembocó en el tratado de Pilar, suscripto entre las tres provincias y que fue el primer tratado interprovincial.

Posteriormente, Ramírez quien se enfrentó y derrotó a Artigas. Esto posibilitó que el caudillo entrerriano se convirtiera en el hombre fuerte de la autónoma "República Entrerriana" que comprendía además, los territorios de Corrientes y las antiguas misiones jesuíticas, comenzando una política de fomento de la agricultura, la ganadería. Las diferencias personales y políticas con el caudillo santafesino López, sumado a las guerras civiles que se libraban en la región, culminaron en una serie de hostilidades, durante las cuáles, Ramírez fue derrotado y asesinado, disolviéndose la República Entrerriana.

Si bien Entre Ríos rechazó la constitución unitaria llevada adelante por Buenos Aires, pero colaboró en la guerra contra Brasil desde que se inició el enfrentamiento hasta 1832. Poco después López designó a Pascual Echagüe como gobernador de la provincia, permaneciendo en la órbita de poder del gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. En Entre Ríos y otras provincias se fue gestando poco a poco un foco de oposición a Rosas, hombre fuerte de la nación. En 1841 en Caaguazú, Echagüe al mando de las fuerzas de Rosas fue derrotado por el general Paz.

Entonces, Justo José de Urquiza, comandante de las fuerzas rosistas, se hizo cargo de la gobernación. Durante este gobierno alcanzó cierto desarrollo la ganadería, puesto que los bloqueos anglo-franceses contra Buenos Aires (1838 - 1840 y 1845 - 1848), habían obligado a los buques mercantes a remontar los ríos Paraná y Uruguay, favoreciendo a Entre Ríos en el comercio, monopolizado desde siempre por el puerto bonaerense. Cuando los bloqueos fueron levantados, Urquiza se levantó contra Rosas, y la batalla de Caseros, en 1852, marcó la victoria decisiva de Urquiza.

El congreso constituyente de 1853, firmado por todas las provincias, a excepción de Buenos Aires, federalizó la ciudad de Paraná como capital provisional y declaró a Urquiza como primer presidente (1854-1860).

Entre Ríos luchó a favor de la Confederación en las batallas de Cepeda y Pavón, ganadas sin embargo por las fuerzas bonaerenses.

En 1870, Urquiza fue asesinado por un movimiento iniciado por López Jordán, quien al año siguiente sería derrocado por Sarmiento, entonces presidente del país. La Intervención nacional de la provincia se suspendió cuando, como resultado de los comicios, se eligió como nuevo gobernador a Duportal.

Inmigrantes y colonos

Durante el gobierno de Urquiza se dio impulso a la colonización del territorio entrerriano. El 1º de julio de 1857 se instaló en el este de la provincia un importante grupo de suizos, provenientes en su mayoría del cantón de Valais. Allí fundaron colonia San José y comenzaron a cultivar la tierra. En 1859 llegaron nuevos grupos. Ruso-alemanes del volga, agricultores y avicultores, ingresaron en el año 1878. Formaron aldeas en la colonia General Alvear, del departamento de Diamante. Después se distribuyeron por toda la provincia. A fines del siglo pasado llegaron grupos de Judíos. se dispersaron por las colonias Lucienville, Clara, San Antonio, López, Berro y Santa Isabel. Se dedicaron a la cría de ganado, la industria lechera, la avicultura y la fruticultura. Hubo también contingentes de latinos, españoles e italianos, que vinieron a poblar Entre Ríos.

División política.

En la provincia de Entre Ríos se considera Municipio a todo centro de población que contenga más de mil quinientos (1.500) habitantes. Los Municipios son de dos categorías: los de Primera comprenden las ciudades de cinco mil (5.000) o más habitantes; los de Segunda son villas o pueblos de menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes, dentro de sus ejidos correspondientes.

Los municipios de Primera categoría son gobernados por un Intendente y un Consejo Deliberante designados por elección directa. Los municipios de Segunda categoría son gobernados por Juntas de Fomento elegidas en forma directa y popular.

Se considera Centro Rural de Población a toda extensión territorial no declarada Municipio, perimetralmente delimitada por el Poder Ejecutivo, con una población superior a los doscientos (200) habitantes y cuyo gobierno es ejercido por una Junta de Gobierno elegida por el Poder Ejecutivo.

La provincia de Entre Ríos se divide en 17 departamentos.

División administrativa de la provincia de Entre Ríos y su capital

Departamento	Cabecera	Superficie
Colón	Colón	2.893 km ²
Concordia	Concordia	3.357 km ²
Diamante	Diamante	2.774 km ²
Federación	Federación	3.760 km ²
Federal	Federal	5.060 km ²
Feliciano	San José de Feliciano	3.143 km ²
Guauguay	Guauguay	7.178 km ²
Guauguaychú	Guauguaychú	7.086 km ²
Islas del Ibicuy	Villa Paranacito	4.500 km ²
La Paz	La Paz	6.500 km ²
Nogoyá	Nogoyá	4.282 km ²
Paraná	Paraná	4.974 km ²
San Salvador	San Salvador	1.275 km ²
Tala	Rosario del Tala	2.663 km ²
Uruguay	Concepción del Uruguay	5.855 km ²
Victoria	Victoria	6.822 km ²

Villaguay	Villaguay	6.654 km ²
-----------	-----------	-----------------------

Fuente: INDEC

Municipios

En la provincia existe un total de 67 municipios, de los cuales 46 son de segunda categoría, es decir poblaciones que oscilan entre 1.500 y 5.000 habitantes; y 27 son de primera categoría, es decir que cuentan con una población superior a los 5.000 habitantes.

Las principales ciudades son:

- Paraná (237.968 habitantes)
- Concordia (141.971 habitantes)
- Gualeguaychú (76.220 habitantes)
- Concepción del Uruguay (67.474 habitantes)
- Gualeguay (39.035 habitantes)
- Villaguay (32.027 habitantes)
- Chajarí (30.655 habitantes)
- Victoria (28.492 habitantes)
- La Paz (24.716 habitantes)
- Nogoyá (22.285 habitantes)
- Colón (21.100 habitantes)
- Diamante (19.545 habitantes)
- Santa Elena (18.410 habitantes)

- Crespo (18.296 habitantes)
- Federal (16.333 habitantes)
- San José (14.965 habitantes)
- Rosario del Tala (13.807 habitantes)
- Federación (13.789 habitantes)
- San Salvador (11.626 habitantes)
- San José de Feliciano (11.137 habitantes)

Otras localidades

- Basavilbaso (9.354 habitantes)
- Villa Elisa (9.334 habitantes)
- Viale (8.939 habitantes)
- General Ramírez (8.614 habitantes)
- Urdinarrain (7.992 habitantes)
- Bovril (7.977 habitantes)
- María Grande (7.101 habitantes)
- San Benito (6.771 habitantes)
- Maciá (5.806 habitantes)
- Larroque (5.764 habitantes)
- Hernandarias (5.375 habitantes)
- Libertador San Martín (antiguamente llamada Puiggari) (5.273 habitantes)

Población de la provincia.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, la población de la provincia de Entre Ríos asciende a 1.158.147 habitantes, con una densidad población de 14,7 hab/km².

La población provincial se distribuye de manera bastante equilibrada dentro del territorio, sin escapar a las tendencias más generales de los proceso de urbanización nacional.

Es interesante remarcar que Entre Ríos no concentra su población en la capital provincial, sino que hay una distribución equilibrada en ciudades diferentes tamaños en que las mayores concentraciones urbanas se dan sobre las costas de los ríos. En lo que respecta a ciudades no costeras se pueden mencionar nudos interiores de comunicación como el caso de Villaguay y Federal. Así mismo, la inauguración del puente interprovincial Rosario-Victoria, ha abierto nuevas perspectivas a numerosas ciudades como Victoria, Rosario del Tala y Nogoyá.

Las diez ciudades más importantes de la provincia concentra el 59,67 % de la población. Dos de ellas superan los 100.000 habitantes: Gran Paraná y Concordia. Otras dos superan los 50.000 habitantes: Gualaguaychú y Concepción del Uruguay. Y las seis restantes tienen una población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Gualaguay, Villaguay, Chajarí, Victoria, La Paz y Nagoya (Censo 2001).

Los amplios espacios rurales, presentan poca población, se encuentran interconectados con asentamientos urbanos de diferentes magnitudes que se hallan distribuidos en forma bastante regular.

POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SEGÚN DEPARTAMENTO CENSADA EN 1991 Y 2001 Y VARIACIÓN INTERCENSAL ABSOLUTA Y RELATIVA 1991-2001

Departamento	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
Total	1,020,257	1,158,147	137,890	13.5
Colón (1)	44,937	52,718	7,781	17.3
Concordia (1)	135,983	157,291	21,308	15.7
Diamante	39,807	44,095	4,288	10.8
Federación	48,713	60,204	11,491	23.6
Federal	22,121	25,055	2,934	13.3
Feliciano	12,366	14,584	2,218	17.9
Guauguay	43,026	48,147	5,121	11.9
Guauguaychú	89,726	101,350	11,624	13.0
Islas del Ibicuy	10,692	11,498	806	7.5
La Paz	61,896	66,158	4,262	6.9
Nogoyá	37,230	38,840	1,610	4.3
Paraná	276,160	319,614	43,454	15.7
San Salvador (2)	13,783	16,118	2,335	16.9
Tala	24,217	25,892	1,675	6.9
Uruguay	86,198	94,070	7,872	9.1
Victoria	30,126	34,097	3,971	13.2
Villaguay (1)	43,276	48,416	5,140	11.9

(1) Cede tierras para la creación del departamento de San Salvador.

Ley provincial 8.981 del 8/12/1995.

(2) Se crea con tierras de los departamentos Colón, Concordia y Villaguay.

Ley provincial 8.981 del 8/12/1995.

Nota: con el fin de posibilitar la comparación entre los Censos 1991 y 2001, los datos que corresponden al año 1991 fueron reprocesados según la división político - administrativa vigente al año 2001.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Aspectos Económicos.

La producción de cereales y canes constituye una parte importante de la economía provincial. La actividad agrícola engloba los cultivos de maíz, trigo, lino, arroz, cítricos, sorgo y girasol. La ganadería, especialmente acuna, adquiere gran importancia, se trata principalmente de razas europeas, Hereford, Aberdeen Agnus y Shorton, productoras de carne, aunque la obtención de leche es significativa. También se crían ovinos y porciones. tiene gran desarrollo a producción avícola de pollos y huevos que abastece las Áreas Metropolitanas de Buenos Aires, Rosario y Santa Fe.

La producción forestal ocupa un lugar importante en la economía entrerriana, favorecida por las condiciones climáticas. Las principales especies forestadas no son nativas, predominando las especies de madera blanda, como el eucaliptos.

Las industrias están relacionadas con el sector de la producción primaria: frigoríficos, industria Láctea, fábricas e alimentos balanceados para aves, molinos arroceros, fábricas de jugos naturales y concentrados de cítricos, y aserraderos.

El área más dinámica de la provincia se localiza en la franja ribereña del río Uruguay, allí se encuentran las ciudades de mayor peso económico y se concentra gran parte de las industrias y los principales puntos turísticos.

Por otro lado, la provincia se ha convertido en un lugar de intenso tránsito, sobre todo en la ruta nacional n° 14, que corre paralela al río Uruguay, a su vez que ocupa un lugar destacado en el corredor bioceántico que conecta Chile con Uruguay y el sur de Brasil. Pero el principal impulso como lugar de tránsito lo ha recibido Entre Ríos a partir de la constitución del Mercosur (Mercado Común del Sur).

Debemos destacar que durante los últimos años ha tenido un desarrollo considerable la actividad turística, fundamentalmente ligada a la explotación de aguas termales en el área del río Uruguay.

Datos producción primaria provincia de Entre Ríos

AGRICULTURA								
CEREALES - Producción (en miles de Tn)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL CEREALES	2.174,3	2.750,4	2.663,7	1.847,9	1.986,2	1.968,1	1.991,7	2.557,9
Arroz	668,5	667,5	860,8	505,6	410,2	280,5	344,2	451,4
Maíz	723,8	1.176,1	1.049,8	686,5	801,6	911,7	1.182,4	1.451,3
Trigo	684,5	583,5	627,6	618,2	659,5	775,9	465,1	655,2
FUENTE: Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA, INDEC/DEC								
OLEAGINOSAS - Producción (en miles de Tn)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL OLEAGINOSAS	750,7	943,6	1.022,8	598,0	1.521,4	1.984,61	2.883,3	2.400,9
Girasol	192,3	153,0	222,5	80,2	59,0	60,81	63,3	64,97
Soja	494,4	731,5	735,9	504,8	1.458,5	1.914,9	2.809,0	2.307,33
Lino	64,0	59,1	64,3	13,0	3,9	8,9	11,0	28,6
FUENTE: Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA, INDEC/DEC								
CITRUS - Producción (en miles de Tn)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL	719,0	790,0	531,6	590,0	791,9	602,9	481,2	607,3

Naranja	400,0	477,0	257,4	310,0	416,9	291,9	233,5	260,7
Mandarina	241,0	249,0	216,5	230,0	310,1	263,6	202,9	315,2
Pomelo	43,0	30,0	28,9	20,0	28,5	19,9	18,4	12,3
Limón	35,0	34,0	28,8	30,0	36,4	27,5	26,4	19,1

FUENTE: Dirección de Silvicultura y Citricultura de Entre Ríos

GANADERIA								
Existencias Ganaderas (en miles de cabezas)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bovinos	4.039,3	3.660,0	3.820,1	3.807,0	4.015,6	3.791,2	4.633,1	4.726,4
Ovinos	457,9	-	340,4	350,0	376,1	351,8	-	-

FUENTE: Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA, INDEC/DEC

PRODUCCION DE LECHE (millones de litros)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Producción	233,6	222,0	273,0	223,3	231,2	205,7	217,3	278,3

FUENTE: IPROSA - Entre Ríos

PRODUCCION AVIAR								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de Cabezas Aves(1)	127,3	156,3	162,9	164,6	167,9	137,0	138,7	167,5
Millones de Docenas Huevos(2)	69,4	70,0	70,0	-	-	-	95,3	98,4

FUENTE: DIPRODESA - Entre Ríos

Departamento de Federación.

El departamento se encuentra en el extremo nordeste de la provincia de Misiones, sobre el río Uruguay, lindando con los departamentos de Feliciano, Federal y Concordia, y con la República Oriental del Uruguay al este. La capital del Departamento es la localidad de Federación. La población del Departamento es de 60.204 habitantes y ocupando una superficie de 3.760 km². La densidad poblacional es de 16,0 hab/km².

El Departamento Federación presenta dos localidades con más de 5.000 habitantes, Chajarí y Federación. Chajarí es la mayor ciudad del Departamento, con una población de 28.303 habitantes, mientras que Federación tiene 12.260 habitantes..

Departamento Federación	
Cabecera:	Federación
Superficie:	3.760 km ²
Habitantes:	60.204 (Censo 2001)
Densidad:	16 hab/Km ²
Analfabetismo:	3,8% (2001)

Localidad de Federación

La localidad de Federación, está situada en el extremo nororiental de la provincia de Entre Ríos, muy próxima a la frontera con Uruguay; es cabecera del departamento homónimo. Se halla sobre el eje de la Ruta Nacional N° 14, convertida en la principal vía terrestre del Mercosur, a 480 km al norte de la Capital Federal y 300 km al noreste de Paraná, la capital provincial. Es la única ciudad localizada a orillas del embalse formado tras la construcción del dique Salto Grande.

Es la ciudad capital del departamento del mismo nombre, con una población de 12.260 habitantes de los cuales 6.095 son varones y 6.165 son mujeres.

Constituye uno de los puntos más prósperos del Corredor Turístico del Río Uruguay debido a la presencia del complejo termal, uno de los primeros de la provincia.

Reseña histórica de la localidad de Federación

En 1777 Juan de San Martín, padre del Gral. José de San Martín, fundó la estancia Mandisoví como una posta del sistema de transporte de mercadería entre Buenos Aires y los pueblos misioneros del norte (donde se ubicaron las antiguas misiones jesuíticas y que permanecieron como pueblos después expulsada la orden). Por esos caminos transitaban viajeros, correos (chasques) y tropas de carretas que conducían yerba, algodón hilado y tejido, tabaco y cueros. Desde el cabildo de Yapeyú se levantaron cuatro: la Merced (hoy ciudad de Monte Caseros en Corrientes), San Gregorio (en el rincón de los ríos Uruguay y Mocoetá), Mandisoví (entre los arroyos Mandisoví chico y grande) y Jesús de Yerú (cercano a la que hoy es la ciudad de Concordia).

Allí se aglutinó la población rural existente en los alrededores conformando un poblado que constituyó el primer antecedente urbano de Federación, a 8 kilómetros del actual emplazamiento.

El 16 de noviembre de 1810, el General Belgrano, encontrándose a cargo de la Campaña del Paraguay, se les adjudica a los pobladores de Mandisoví, y a pedido de éstos, la propiedad de los terrenos que ocupaban. Entonces se determinan los límites de su jurisdicción y se les asigna el ejido: “que servirá para pastos comunes y usos públicos”. Por entonces la estancia ya se había transformando en una comarca que se contaba con 26.000 cabezas de ganado y residían destacados comerciantes y hacendados con un total de 650 pobladores.

En 1811, el área de Mandisoví se convirtió en una base de operaciones militares de la avanzada portuguesa en la región. Ese mismo año, los portugueses fueron derrotados.

En 1847, tiene lugar lo que se ha llamado la segunda fundación del pueblo, cuando el comandante interino del pueblo y departamento de Mandisoví, Coronel Manuel Antonio Urdinarrain, residente en Concordia y bajo el mando del gobernador Justo José de Urquiza escribe a su superior: "...antes de ayer regrese después de haber delineado y amojonado el nuevo pueblo de Mandisoví". Este texto permite establecer la fecha en que quedó todo listo para el traslado de lo que luego sería el "Pueblo de Federación". Durante la primera mitad del siglo XX, este asentamiento se desarrolló en torno a la producción maderera.

La nueva Federación

En el año 1946, el presidente Perón firma el tratado binacional con la República Oriental del Uruguay para el aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande. Esto marca el primer antecedente de la construcción del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande, cuya construcción en 1974, implicó la creación del Embalse Salto Grande. Esto hizo necesario el reasentamiento de la localidad de Federación, en el lugar donde actualmente se encuentra.

Recién para 1977 se inicia la construcción de la nueva ciudad. En dos años, los federaenses habían asistido a la demolición de su ciudad para instalarse en un nuevo lugar. La nueva ciudad de Federación se inaugura el 25 de marzo de 1979, bajo el gobierno dictatorial de Videla, hecho que prácticamente eliminó toda movilización social contraria a la relocalización. Este tercer asentamiento recibió a sus moradores que debieron padecer una primera etapa de desolación. Los edificios públicos aún no se habían construido, las calles y veredas no estaban terminadas, no existía la vegetación, ni la iluminación.

Población

La localidad de Federación en 1991 tenía 9.073 habitantes, que ascendió en 2001 a 12.260 habitantes, de los cuales 6.095 son hombres y 6.165 son mujeres.

Indicadores Sociales

Educación.

El Nivel de instrucción alcanzado por la población mayor de 15 años para el Municipio de Federación se detalla a continuación, comparando con los porcentajes provinciales y nacionales. Se aprecia que si bien los índices de población con primera completa y secundaria incompleta son más altos que a nivel provincial y nacional, también es alto el nivel de población sin instrucción o primaria incompleta, y considerablemente bajos los niveles de población con formación secundaria y terciaria o universitaria completa.

Nivel de Instrucción	Municipio	Provincia	País
Sin Instrucción o primaria incompleta	27,09%	22,48%	17,90%
Primaria completa y secundaria incompleta	52,39%	48,51%	48,87%
Secundaria completa y terciario o universitario incompleto	14,84%	21,20%	24,49%
Terciario o universitario completo	5,69%	7,82%	8,73%

Hacinamiento por hogar.

Los hacinamiento porcentajes por hogar, muestran que la localidad de Federación conserva similares tendencias que el resto de la provincia y el nivel nacional.

Cantidad de personas por cuarto	Municipio	Provincia	País
Hasta 0,50	16,93%	22,17%	20,85%
0,51 a 0,99	15,84%	18,83%	18,33%
1 a 1,49	32,14%	30,37%	31,55%

1,50 a 1,99	13,66%	10,19%	10,25%
2,00 a 3,00	17,51%	13,74%	14,23%
Más de 3,00	3,91%	4,70%	4,78%

Población ocupada según categoría ocupacional de Federación.

Los índices ocupacionales se observan relativamente similares a los que se presentan a niveles provinciales como nacionales. Existiendo una leve tendencia a un porcentaje menor de trabajadores por cuenta propia, y una tendencia relativamente alta de trabajadores familiares.

Categoría de trabajador	Municipio	Provincia	País
Obrero o empleado en el sector público	25,84%	26,26%	21,20%
Obrero o empleado en el sector privado	44,88%	41,93%	48,94%
Patrón	6,79%	6,46%	6,24%
Trabajador por cuenta propia	17,23%	20,83%	20,26%
Trabajador familiar	5,26%	4,52%	3,37%

Cobertura Social

El porcentaje de población con cobertura e obra social o plan privado de salud o mutual, es considerablemente mas bajo que los niveles provinciales y municipales, lo cual puede

estar indicando tanto un alto nivel de necesidades en salud no satisfechas, así como condiciones laborales precarias.

Municipio	43,31%
Provincia	51,34%
País	51,95%

Porcentaje de población con cobertura de obra social o plan privado de salud o mutual

Actividades Económicas

La economía de la ciudad de Federación se basa en los siguientes sectores: turismo; empleo público y el comercio, la producción citrícola, la apicultura, la forestación, los aserraderos, y las pequeñas explotaciones frutihortícolas cultivada en invernáculos.

Aserraderos y frotación

La actividad forestales ocupa un lugar destacado en la economía local, ya que la ciudad de Federación en gran parte del siglo XX fue un polo de desarrollo maderero considerado en el país y llegó a contar con más de 50 aserraderos.

Sin perder su preponderancia en la economía local, actualmente los aserraderos han sufrido un marcado retroceso en cantidad y producción, lo que afectó notablemente la mano de obra local, aunque en un gran porcentaje la economía de la ciudad depende del movimiento que genera el área industrial donde se instalaron todos los establecimientos de esta actividad. En la actualidad se encuentran funcionando un total de 22 aserraderos que han incorporado tecnología de punta, lo que les permite diversificar la producción y abrir nuevos mercados como la industria del mueble, a partir

de la utilización del eucaliptos saligna, la variedad que se procesa en mayor porcentaje en nuestro área industrial.

Citrus

La citricultura también hace un valioso aporte a la comunidad generando una importante demanda de mano de obra. La zona en que se encuentra la ciudad de Federación se caracteriza por abarcar el mayor porcentaje de quintas en el territorio provincial; ocupando un total de 2.500 hectáreas, lo que equivale a un 51% de las plantas sembradas en Entre Ríos. Se considera que unas 2.300 personas, trabajan en este sector.

En cuanto a la comercialización, el 40% de la producción se exporta, otro 40% se coloca en el mercado interno y el restante 20% se utiliza en la industria para la fabricación de jugos y otros derivados.

Las formas de venta alternan entre la venta en quinta sin procesar, en cajón o por kilos (48%), la venta por monte cítrico o plantaciones (22.3%) y la venta de productos embalados y puestos a consignación (16%).

Producción frutihortícola

Esta actividad está asomando como una alternativa para los pequeños y medianos productores de la ciudad. A través de invernáculos que cada vez son más en los alrededores de la planta urbana, se producen diversos tipos de hortalizas y verduras como morrón y tomate, o en el caso de las frutas puede tratarse de frutillas, durazno, nuez y otras.

Apicultura

Se produce en forma artesanal y como economías familiares, aunque hay sobresalientes productores que están en el rubro y tienen sus colmenas en distintos lugares del país como las provincias de La Pampa, Buenos Aires, Santa Fe y la zona de Victoria en Entre Ríos, llegando a exportar la producción.

Medios de Comunicación

En cuanto a medios de comunicación social, la ciudad de Federación cuenta con 2 publicaciones gráficas, 1 canal de televisión que emite programación local, y 5 emisoras de radio en frecuencia modulada. En todos los casos estas expresiones realizan una abundante y detallada cobertura del quehacer político, económico, social y cultural de la comunidad.

Medios de Transporte

En lo relativo a medios de transportes arriban a la moderna terminal de ómnibus de Federación, ubicada en pleno centro de la ciudad, micros que conectan con diversos puntos del país. En cuanto a la circulación interna se encuentran en funcionamiento 4 empresas de remises que además realizan la cobertura de toda la zona, llegando hasta el ex-emplazamiento, la zona rural, represa de Salto Grande y localidades vecinas como Concordia o Chajarí.

Turismo en Federación

<h3>Evolución de la oferta hotelera</h3>
--

En este aspecto se ha dado a partir de 1995 un crecimiento geométrico, ya que hasta ese momento la capacidad de alojamientos no superaba las 150 plazas, cifra que hoy se encuentra en un total de 1729 plazas habilitadas, a las que hay que sumarle un considerable porcentaje de oferta informal (no registrada de acuerdo a la legislación local y provincial) que incrementaría la oferta en un 100%, por lo menos.

Estructura de la oferta actual

Tal como se grafica en el cuadro anterior, la oferta de alojamientos en la ciudad alcanza casi las 1.800 plazas si se consideran solo los alojamientos habilitados formalmente. Luego hay que contabilizar la oferta informal que estaría duplicando esta cifra. A continuación se representa en un cuadro la estructura actual de la oferta de camas en la ciudad.

Fluctuación de público en el parque termal

Esta es una de las referencias más exactas que se tiene acerca de la afluencia de turismo a la ciudad. Se trata de la cantidad de público que recibe el mismo a lo largo de cada año.

De acuerdo a los usos definidos para el predio y sus instalaciones tenemos que la capacidad de éste es de unas 1.000 personas, cifra coincidente con el promedio diario. De todas maneras hay jornadas picos en las que ingresan al parque hasta 4.000 personas, lo que exige una permanente ampliación de servicios e instalaciones.

Lo interesante de esta evolución es que la misma se muestra ascendente desde el mismo inicio de la explotación del recurso termal.

Porcentaje de turistas

De acuerdo al registro en el acceso al Parque Termal se puede determinar que el 85% de las entradas vendidas corresponden a personas que visitan el predio en carácter de turistas.

Si a la vez se considera que el promedio de estadía en la ciudad, de acuerdo a índices relevados por esta Secretaría de Turismo en los alojamientos, las cifras arrojan un promedio de 70.000 arribos al año

Afluencia turística

El principal centro emisor de turistas hacia la ciudad de Federación lo constituyen Capital Federal y el Gran Buenos Aires, acaparando casi el 90% de la afluencia.

Sin embargo es incesante el flujo de nuevos mercados como Córdoba, Mar del Plata, Rosario y Corrientes que en los últimos años han incrementado sus arribos a las termas y si bien los porcentajes siguen marcando cifras bajas en comparación a los principales centros de emisión, su aporte es muy superior al de los primeros años de explotación del recurso.

Porcentajes de afluencia turística a partir de la perforación

Antes de que se realizara la perforación, noviembre de 1994, la afluencia turística era mínima. A partir de la explotación de las aguas termales la realidad turística de Federación cambió registrando niveles de afluencia y porcentajes de ocupación muy superiores a los índices de entonces.

Las corrientes turísticas más importantes son analizadas en otro de los cuadros, aquí la gráfica indica la forma en que evolucionó la afluencia desde esa fecha clave.

El dato surge de un cruce de valores determinados de acuerdo relevamientos y encuestas realizadas por medio de consultas a los turistas que estuvieron alojados en la ciudad.

Para dicha cuenta se toma el porcentaje de entradas vendidas a turistas en el Parque Termal y se divide por el promedio de estadía establecido en 2 noches - tres días.

Complejo Termal

Fue inaugurado el 03 de Enero de 1997 y desde entonces hasta la actualidad ha recibido casi un millón y medio de personas, lo que arroja en siete años de explotación un promedio mensual de 25.000 visitantes.

Se encuentra emplazado en la planta urbana de la ciudad de Federación y se ha definido un tratamiento especial para su área de influencia, a los efectos de organizar el uso del espacio y atenuar el impacto que podría causar en el aspecto urbano.

Infraestructura

Esta área está dividida en dos sectores. Uno donde se agrupan 4 (cuatro) piletas junto a la piscina para chicos y a unos metros de distancia la piscina cubierta con 24 chorros de hidrojet.

Cuatro piscinas: dos de ellas 6 x 13 mts., las dos restantes 9 x 18 mts., profundidades que van desde los 0,70 cms. a 1,30 mts., temperaturas que oscilan entre los 37° y los 39°. Piscina de Hidromasajes: con 24 chorros de hidrojet, 5 x 10 mts., 0,70 cms. de profundidad, una temperatura constante de 41° y bancos sumergidos (ver fotografía adjunta)



Presenta además un espejo de agua cubierto, cuyas dimensiones alcanzan los 12 x 25 mts. (300 mts. cuadrado de superficie de agua bajo techo) y una profundidad que varía en forma de pendiente desde los 0,90 a los 1,50 mts.. Las temperaturas en esta piscina alcanzan los 41° y en su interior alberga un patio de duchas con 12 chorros (ver fotografía adjunta).



También se ha construido una piscina cubierta para chicos que tiene forma circular, con un diámetro de 5,50 metros (25 m² de superficie) una profundidad de 50 centímetros

Superficie total del parque: 9 hectáreas.

Capacidad de uso promedio: 3.000 personas diarias

Superficie total de espejos de agua: 1.300 metros cuadrados (30 % bajo cubierta)

Perforaciones en Entre Ríos

Entre Ríos tiene ya 18 emprendimientos termales. Son 7 los pozos en plena explotación, desde el descubrimiento de este recurso en Federación en 1994. Hay otros 6 pozos ya realizados pero sin uso, 3 por perforar y 2 en trámite:

- En explotación: Federación, Chajarí, Concordia, Colón, Villa Elisa, María Grande y La Paz.
- Hechos pero sin uso: Concepción del Uruguay (en este caso no encontraron agua), Gualeguaychú (2), Villaguay, Villa Zorraquín (listo para usar), y una perforación en marcha en San José.
- Por perforar: Basavilbaso, Nogoyá y Hotel Ayuí. En trámite: Victoria, y Ñandubaysal (Gualeguaychú).

Termas de Federación es la primera perforación termal de la Mesopotamia Argentina y se realizó en el año 1994. El agua potable y caudalosa del complejo, surge desde una profundidad de 1.260 metros y pertenece al llamado Acuífero Guaraní. En Termas de Federación fluyen 450.000 litros de agua por hora a 43° C de temperatura constantemente, con una presión de casi 6 (seis) kilogramos por centímetro cuadrado.

Los residuos secos de las termas de Chajarí, Federación, Concordia y Colón están entre 500 y 900 miligramos por litro. En Villa Elisa, en aproximadamente 15.000 miligramos por litro. Es agua salada. María Grande es agua salada con 99.000 miligramos por litro, y La Paz entre 80.000 y 90.000 miligramos por litro.

La salinización del pozo de Villa Elisa podría deberse a que las aguas podrían estar en contacto con la formación Paraná, que tiene sedimentos intercalados: continentales y marinos. Se produciría una mezcla de las aguas, lo que haría subir la salinidad.

También podría ser una evolución hidrogeológica regional: que el agua se vaya cargando de sales a medida que descarga. Si la recarga está en Brasil y la descarga en Entre Ríos, la evolución natural de esta agua podría ser también que se cargara de sales.

Sistema Acuífero Guaraní (SAG)

El SAG se encuentra en el centro-este de América del Sur, entre los 12° y 35° de latitud sur y los 47° y 65° de longitud oeste (Figura 1). La zona de estudio abarca la parte este de la provincia Entre Ríos (Argentina) y el noroeste de Uruguay. Totalmente incluida en la cuenca Chaco-Paranense, el área elegida contiene sectores donde no se han detectado rocas asociables a dicho acuífero.

El denominado Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es uno de los reservorios de agua subterránea más grandes del mundo (algunas fuentes lo citan como la tercer reserva de agua en el mundo en orden de importancia) encontrándose en el subsuelo de un área de alrededor de 1.190.000 kilómetros cuadrados (superficie mayor que las de España, Francia y Portugal juntas) por lo que también en un momento se lo denominó "el Acuífero Gigante del Mercosur. La proporción ubicada en cada país es la que sigue: Brasil: 71%, Argentina: 19%, Paraguay: 6% y Uruguay: 4%.

Los avances logrados hasta el momento en la investigación del Acuífero Guaraní, generan una gran expectativa. En la Figura 22, se puede apreciar la extensión del acuífero en el territorio sudamericano.

Parte del agua de lluvia que precipita en la región ingresa al acuífero directamente infiltrándose en el terreno o a través de ríos, arroyos, lagos que por sus lechos permiten el pasaje de agua hacia capas de terreno más profundas. Esta agua que ingresa es denominada “recarga” y se cuantifica mediante un volumen anual. Para todo el SAG se estima que la recarga es de 166 km³/año.

Las reservas permanentes de agua del SAG, es decir la que se encuentra almacenada en poros y fisuras de la roca son del orden de los 40.000 km³ (donde 1 kilómetro cúbico es igual a 1 billón de litros) aunque el volumen explotable estimado actualmente como reservas reguladoras o renovables es de 40 a 80 km³ por año. Estas cifras corresponden por ejemplo a una magnitud, comparable en volúmenes a un tercio de la totalidad de escurrimiento del río Uruguay, y también representa 4 (cuatro) veces la demanda anual de agua en la Argentina para todos los usos.

Semejante capacidad de explotación anual permitiría alimentar permanentemente a la población total (futura) de nuestro país - suponiendo un promedio de 60 km³/año , y que nos correspondiere el 19 % - con el equivalente a 11,4 km³/año; es decir, a 50 millones de personas, a razón de una dotación de 300 litros/hab.día, quedando disponibles para otros usos unos 0,6 km³/año.

Debe entenderse que la extracción de agua de un acuífero debe hacerse de forma sostenible para asegurar su preservación: es decir que la cantidad y calidad del recurso debe mantenerse para las generaciones actuales y futuras. En tal sentido, el volumen de agua que se puede extraer es menor a la recarga y debe considerar el mantenimiento de sistemas que dependan del agua subterránea, por ejemplo, ríos y humedales.

Con relación a la preservación de la calidad, se deben tomar las medidas de protección adecuadas para controlar los efectos de las actividades potencialmente contaminantes (vertido de residuos sólidos, exceso de agroquímicos, construcción de pozos negros, entre otras).

En general el agua subterránea del SAG posee presión de surgencia, de manera que realizada una perforación, cuando se alcanza la profundidad del acuífero el agua se eleva naturalmente, y en muchos casos emerge sobre el nivel del suelo. Las temperaturas, producto de las profundidades alcanzadas (por gradiente geotérmico) van desde los 33°C a los 65°C.

El país que más lo explota es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre 300 y 500 ciudades; Uruguay tiene 135 pozos de abastecimiento público de agua, algunos de los cuales se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran unos 200 pozos destinados principalmente al uso humano. En la Argentina hay en explotación 5 perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada, ubicadas en el sector oriental de la provincia de Entre Ríos, en tanto que hacia el Oeste de la misma se ha alumbrado sólo agua salada termal, con la consiguiente problemática del efluente salado. Se desconoce la existencia del acuífero en el resto de las provincias donde se hallan en el subsuelo las unidades geológicas que lo podrían contener.

El agua subterránea del Sistema Guaraní se aloja en formaciones geológicas antiguas, correspondientes a los períodos Triásico, Jurásico y Cretácico Inferior, teniendo esas rocas edades entre los 200 a 132 millones de años. En esa época, en que aún estaban unidas África y Sudamérica, los depósitos comenzaron a desarrollarse en ambientes fluviales y lacustre conociéndose en la literatura geológica como formación Tacuarembó o también Piramboíá.

Luego, como resultado de un clima más seco, se desarrolló un gran desierto de arenas bien seleccionadas (semejante al actual Sahara) que también abarcó la región que nos ocupa de los 4 países, constituyendo posteriormente el acuífero principal del Sistema dentro de la formación geológica denominada Botucatú o Rivera. Todos estos sedimentos abarcaron dentro de la Argentina: el litoral y región chaco pampeano norte y central resultando espesores variables entre los 200 metros y los 600 metros.

Luego de esta etapa, y a través de grandes fracturas profundas, todos los sedimentos anteriores fueron cubiertos por coladas de lavas basálticas, que acompañaron la separación entre los continentes mencionados, constituyendo la efusión basáltica de mayor extensión mundial comprendiendo un millón de kilómetros cuadrados en los 4 países del Mercosur. Esta efusión dejó volúmenes de rocas muy diversos: en Misiones más de 800 metros de espesor de coladas de lavas superpuestas, en la margen oriental entrerriana más de 600 metros, en tanto que la región chaco pampeana presenta escasos metros y con presencia irregular discontinua.

Luego de todos estos eventos geológicos, que permitieron en ese entonces la depositación de más de 1.000 metros de espesor de rocas en toda el área, se comienzan a producir y reactivar fallas y estructuras geológicas que en muchos sectores alteraron el orden estratigráfico establecido, las orientaciones originales y las alturas, sumado todo ello a los procesos erosivos actuando durante varios millones de años y la conformación de depósitos más modernos producidos en el Terciario y Cuaternario.

En ese escenario, considerado geológicamente casi final, y muy parecido al actual, las rocas más permeables que afloraban comenzaron a llenarse de agua por infiltración desde la superficie (producto de las lluvias y ríos), circulando muy lentamente - en el orden de los pocos metros por día - desde las áreas de afloramiento (áreas de recarga) hacia las de hundimiento y confinamiento (áreas de tránsito y descarga). Este proceso comenzó en gran escala hace más de 20.000 años (cuando en las pampas vivía el gliptodonte y en Europa el homo sapiens habitaba en cavernas) y continua¹.

¹ Santa Cruz J. (2004) Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA).
<http://www.ina.gov.ar/internas/guarani.htm>



Figura 1. Ubicación del Sistema acuífero Guaraní

Fuente www.sg-guarani.org/index/site/sistema_acuifero

Capítulo 2 – BASE METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TALLERES

PASO 1. INTRODUCCION

El punto de partida de cualquier discusión sobre el tema de la participación es la definición del término como tal, ya que la palabra participación se usa con significados muy diferentes.

Es importante entender que la práctica de la participación está definida tanto por el trasfondo histórico social del cual emerge y que le otorga su legitimidad simbólica y real, como por los objetivos que se persiguen de ella y los mecanismos mediante los cuales se pone en ejecución.

¿A qué llamamos participación?

La Participación en Procesos de Planificación

Como observarnos, la participación social puede implementarse en diversas formas. Ese es el caso también de la participación en procesos de planificación.

Como en otras partes del mundo, predominan los procesos de planificación administrativos en los que los profesionales operan solos o consultan a un grupo de otros profesionales referente a los planes y los proyectos.

Algunos argumentan que este proceso, que es el más tradicional, (coma) resulta de una ejecución rápida del proyecto, ya que éste no tiene que ser conciliado con más intereses que los de sus propulsores.

Los afectados, los beneficiados y otros actores que pueden estar involucrados en él suelen quedar al margen del proceso principal de planificación, participando sólo al recibir los beneficios de la actividad. Su posición es completamente pasiva.

Desde los años '70, la crítica a este método puramente técnico se ha concentrado en (1) los problemas de concepción y planificación que emergen cuando se desconocen o se conocen muy superficialmente las necesidades, situaciones y perspectivas de los implicados, (2) los problemas que surgen en la ejecución del proyecto al desestimar la opinión de los afectados en cuanto al mismo y los problemas posteriores de mantenimiento y cuidado de los resultados del plan, ya que los implicados no han tenido nada que ver con el proyecto y, por ende, no lo consideran propio.

Esta crítica ha dado lugar a un análisis de la utilidad de la participación de los involucrados en los procesos de planificación urbana basados en las razones siguientes:²

Primero, la creciente complejidad de la experiencia urbana conduce a que una mera generalización sobre la realidad y el comportamiento de los fenómenos urbanos no sea una base adecuada para la planificación. Las ciudades se componen de barrios de gran diversidad social y cultural con una variedad de necesidades y perspectivas que solo se pueden dilucidar si nos acercamos y colaboramos estrechamente con la población.

Segundo, podemos asumir que en una comunidad vamos a encontrar también una gran variedad de intereses que deben ser priorizados y conciliados. Si se toman decisiones que afectan la vida de las personas sin que medie su participación podemos contar con que algunas no van a estar de acuerdo. Este desacuerdo se pondrá en manifiesto a través de una actitud de pasividad, dejadez y, en ocasiones, hasta en acciones que no facilitan el desarrollo del proyecto.

Tercero, tanto los beneficiados como los afectados pueden ser fuente de soluciones

² International Programs Office, "Guide to Municipal Strategy Development". Canadian Urban Institute, 1996

innovadoras. Cuando sus intereses se ven amenazados pueden demostrar gran creatividad en la búsqueda de soluciones, que estarían fuera del alcance de los técnicos si no existiera esa participación.

Cuarto, la participación tiende a reforzar las redes comunitarias y realzar los recursos positivos de la comunidad. El trabajar juntos en un proyecto o en un proceso de solución de problemas vitales para la localidad, tiende a mejorar y a desarrollar destrezas colectivas en solucionar las dificultades que enfrenta la población.

Quinto, la participación tiende a aumentar la comprensión de la comunidad sobre los procesos necesarios para resolverlos problemas que pueden existir.

Finalmente, la participación, aunque al principio parece que toma más tiempo y es menos eficiente, al final demuestra ser lo contrario. Con participación nos ahorramos los costos inevitables de tener que retroceder en el trabajo para incluir necesidades, intereses y objetivos que no se consideraron desde el inicio.

Tipos de Participación

Hay muchas formas de promover la participación en procesos de planificación. En general, los tipos de participación se distinguen por el nivel de involucrimiento que se requiere de los involucrados y el nivel de decisión que éstos han de tener sobre los planes. Los tipos de participación más comunes son: la participación como información, la consulta o asesoría, y la participación integral en el proceso de decisión.

La participación como información consiste en informar a los implicados de los planes y/o los resultados de un proyecto. Es un procedimiento pasivo, aunque el implicado puede participar en el proceso informativo de alguna forma. Este tipo de participación es la más usual en un proceso técnico.

En el caso de la participación por medio de la consulta o la asesoría, los implicados son

consultados sobre detalles de los planes y sus opiniones pueden ser incluidas o no en ellos.

La participación en el proceso de decisión contempla la inclusión de los implicados en los procesos de planificación y evaluación de los proyectos con capacidad de decisión sobre sus objetivos y actividades. Este nivel es el más completo e integral.

También se llevan a cabo procesos de participación enfocados en la ejecución de los proyectos. En este tipo los implicados participan en la realización de los planes que los benefician.

La Participación y La Acción Ambiental

Una característica importante de los problemas del medio ambiente es que no se manifiestan en forma aislada, sino, que abarcan una gran variedad de factores causales y de efecto.

Muchas de estas causas y efectos se pueden mejorar a través de intervenciones técnicas - como puede ser el construir una planta de tratamiento de agua para descontaminar un río - pero otras son de carácter social, político y cultural y necesitan otro tipo de intervenciones como pueden ser la sanción de leyes y reglamentos para la protección del medio ambiente. Verdaderamente se logra muy poco si se pone el énfasis en un tipo de intervención y se hace caso omiso de las otras.

Aunque la intervención en los problemas ambientales es una práctica relativamente nueva, la experiencia apunta a la necesidad de soluciones integrales, es decir, intervenciones que conlleven la actuación sobre una variedad de factores al mismo tiempo y de forma coordinada. Resulta difícil obtener resultados fructíferos si las soluciones técnicas no están acompañadas de intervenciones en el ámbito social, político y cultural. En otras palabras, las intervenciones técnicas tienen que estar acompañadas de un trabajo de educación ambiental y de un cuerpo de leyes que

amparen la protección del medio ambiente.

El acercamiento integral casi siempre asume la participación, ya que aunque en forma pasiva quizás se logre comunicar conocimiento y hasta cambiar algunas actitudes, el cambio de actitud, para ser efectivo, tiene que traducirse en acción. En estos casos, la participación no es un evento aislado, sino un proceso continuo donde los participantes actúan consistentemente sobre su medio para entenderlo y protegerlo.

En otras palabras, hay que ***comprender para resolver***³, eso es, conocer a fondo la realidad a fin de encontrar la solución más eficaz y apropiada al medio.

Técnicas tales como los diagnósticos participativos pueden aplicarse a los problemas de medio ambiente de la localidad y crear así un mecanismo mediante el cual los vecinos lleguen a comprender, no sólo los problemas específicos, sino también la interconexión entre los diferentes problemas ambientales que encuentran en su territorio. Esta comprensión se puede plasmar en planes de acción dirigidos a la erradicación de estos problemas que incluyen tanto las consideraciones de los técnicos como las de los afectados.

Finalmente, las acciones dirigidas a solucionar estos problemas pueden organizarse y ejecutarse en los lugares donde ocurren y se desarrollan los problemas ambientales ya que las personas pueden entender mejor y actuar con mayor facilidad sobre los problemas que conocen y que les afectan directamente.

Por último, hay que reconocer que las acciones en la base son necesarias pero no suficientes para reparar el daño ecológico u ofrecerle una protección completa al medio ambiente. La participación popular es más efectiva cuando forma parte de una estrategia amplia de intervención y acción. Estas estrategias suelen incluir también la acción legal y administrativa de instancias superiores con poder de ejecución y sanción.

³ El Diagnóstico Participativo, Material del Seminario de Educación Popular, Cuba

antes de empezar...tres preguntas

1. ¿Por qué queremos la participación?
2. ¿Qué tipo de participación estamos dispuestos a promover?
3. ¿Quién debe participar?

En esta sección enfocamos las respuestas a estas preguntas desde dos perspectivas. Por un lado las contestamos en forma general, es decir, de manera que pueda aplicarse a cualquier proyecto.

¿por qué queremos participación?

El proceso participativo constituye un compromiso que el técnico asume con aquellos que van a participar en un proyecto. En ocasiones, la participación se ve como un proceso altruista, que beneficia única y exclusivamente al participante externo. Mas no es así. Los proyectos (y el trabajo de los técnicos) también se benefician de la participación. Antes de comenzar, se debe tener claridad sobre por qué se busca esa participación.

Esta claridad de propósito se alcanza analizando lo que se lograría al implementar un proceso participativo e identificando cuales podrían ser los problemas o tropiezos que podrían surgir al poner el proyecto en marcha. En otras palabras, tenemos que identificar claramente cómo se beneficia el proyecto con la participación de los involucrados, cómo nos ayuda a llevar a cabo mejor nuestro trabajo y cuales problemas nos puede causar.

Llevar a cabo un proceso participativo toma tiempo y exige dedicación. Resulta difícil mantenerlo en medio de la vorágine de un proyecto si no tenemos muy claro en qué forma beneficia nuestro trabajo y como ayuda a la ejecución del proyecto.

¿qué tipo de *participación* estamos dispuestos a promover?

Esta pregunta no surge en un proceso que emerge de la comunidad. En esos casos, la participación es una parte integral del proceso, puesto que para dar pie al proyecto, ya tuvo que tomar lugar algún tipo de participación.

Pero, la realidad es que la mayoría de los proyectos técnicos no son iniciados por la comunidad. La posibilidad de llevar a cabo un proyecto o un proceso de planificación suele partir de los técnicos, de instituciones o del gobierno. Así, que en la mayoría de los casos, los técnicos estamos en la posición de promover la participación en proyectos que no se originan en la base, pero que requieren de la participación de los involucrados en la forma más integral y genuina posible.

Como apuntábamos en la introducción, la participación se puede llevar a cabo de diferentes formas:

- La participación como información.*
- La participación a través de la asesoría o la consulta.*
- La participación integral en el proceso de decisión mediante la planificación conjunta.*

Es importante entender que cuando promovemos un proceso de participación solemos tener que ceder en algo nuestro poder de decisión. En un proyecto sin participación, las decisiones están solamente en manos de los políticos, los administradores o los técnicos. Pero, al iniciar un proceso participativo, el público está más informado sobre el proyecto y puede que tenga expectativas y opiniones que no coincidan con la de los técnicos. Quizás se sugieran cambios que no se habían concebido. Y, si es una participación más integral, donde los involucrados toman parte en decidir el plan de acción, puede que la opinión técnica tenga que ser conciliada con las de los involucrados.

Es importante analizar la posibilidad real de decisión que tendrán los participantes.

Se debe *discutir abierta y honestamente* con los involucradas el nivel de participación al que los convocamos, y se les debe comunicar de modo claro, diáfano, el nivel de participación que tendrán en el proyecto.

Si han de tener capacidad de decisión, se les debe decir al igual que se les debe informar cuando solo se busca consulta sobre algún aspecto del proyecto.

Y en el caso de que sólo se les vaya a informar sobre decisiones ya tomadas, esto se les debe comunicar francamente.

De no actuar con claridad, el resultado podría ser negativo, pues, daría lugar a agravios y desmoralización que pudieran llegar a impedir el desarrollo del proyecto.

¿quién debe participar?

Muchas veces se piensa que, para ser efectiva, la participación tiene que ser masiva; eso es, que grandes cantidades de personas tienen que participar en la planificación de un proyecto. Este estilo de participación puede ser efectivo para la ejecución de proyectos grandes, pero no se adecua para todas las tareas. Los procesos que requieren el desarrollo de determinadas estrategias o soluciones a los problemas -como los procesos de planificación- necesitan de una participación continuada e informada, que es una participación difícil de obtener en la masividad.

Las personas participan de manera continuada en aquellas acciones que les afecta,

beneficia o por las que sienten un interés personal o profesional. Participan también si perciben que sus opiniones son valoradas y si se crean os mecanismos apropiados para su participación. El trabajo es identificar nuestras **comunidades de participantes** y determinar formas de acercamiento apropiadas a cada uno de ellos.

¿Quiénes constituyen las **comunidades**?

Como ocurre con la palabra *participación*, el vocablo *comunidad* también tiene muchas definiciones. Y por eso, un paso importante es definir quienes consideramos nuestra *comunidad* en relación con el proceso participación.

Podemos definir comunidad en términos geográficos o territoriales, agrupando individuos o instituciones según su asentamiento.

Otra forma de identificar la comunidad es en términos demográficos. por ejemplo, las mujeres, los niños, los jóvenes, la tercera edad, etc Esta definición desagrega la población según su edad, género o raza? (o pertenencia étnica), y asume que comparten intereses y problemas derivados de esa condición común.

Otra definición es la que se basa en los rasgos sociales o culturales que comparten, ya sean religiosos (los *santeros*, los judíos), profesionales (los arquitectos, los trabajadores agrícolas, los músicos) o étnicos (los gallegos, los canarios) etc.

Finalmente, otra manera de definir a la comunidad es en virtud de su relación **con el proyecto** en cuestión. Esta definición delimita los actores en función de su rol en la acción a llevar a cabo: son beneficiados, afectados, involucrados con poder de decisión, etc.

Las características del proyecto son factores determinantes en la identificación de la comunidad de participantes. Por ejemplo, si nuestra intervención está dirigida a un grupo atareo o enfocada en una comunidad geográfica específica, estos son factores

determinantes.

En el proceso dirigido a determinar todos los participantes probables es conveniente llevar a cabo una tormenta de ideas en la que el Grupo Gestor, tomando en cuenta los objetivos que se plantearon para la participación, identifique todos los posibles sectores, instancias e individuos que deben participar en la planificación. En este ejercicio se trata de generar listas que sean lo más completas posible identificando:

- ~ *Los usuarios o beneficiarios del proyecto.*
- ~ *Los afectados por el proyecto.*
- ~ *Las instancias con intereses vinculados directamente al proyecto.*
- ~ *Los individuos o instancias poseedores de información o conocimientos de interés.*

Pensando en cada uno de nuestros objetivos para la participación, se puede identificar todas aquellas personas o instancias que podrían o deberían participar. Más tarde, una tabla como esta puede ser útil para organizar la información :⁴

PARTICIPANTES	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3
Residentes			
Instancias locales			
Instancias Provinciales			
Instancias centrales			
Sector no gubernamental			

Organizando la participación

Una vez que se han identificado los objetivos, el tipo de participación que se quiere promover y quienes deben participar, solo resta determinar los mecanismos necesarios para echar a andar este trabajo. Es decir, cómo organizarla participación y cómo canalizar el flujo de información, consulta y decisión.

A la descripción de estos mecanismos se le llama el **modelo de participación**. Este modelo incluye información sobre los participantes -por ejemplo, las características que éstos deben tener o la composición que se busca en los grupos-, y también el flujo de información y el proceso de consulta o toma de decisión que se prevé.

Un modelo es algo que nos sirve de guía, pero que debe serlo bastante flexible como para admitir cambios y alteraciones. El hecho de que diseñemos un modelo no significa que éste no se pueda ajustar a la realidad con que nos topamos en la práctica. En efecto, como verán, una de las primeras tareas del Grupo Gestor es discutir y buscar la aprobación de los participantes sobre el propio proceso de participación mismo. Este es el comienzo.

El propósito es reflexionar acerca de los mecanismos de participación y analizar de antemano cómo se pueden instrumentar con efectividad, teniendo en cuenta las características del proyecto y de los participantes y, además, las destrezas de conducción y de planificación del Equipo Gestor.

Pueden existir tantos modelos de participación como situaciones, proyectos, necesidades, etc. En esta sección presentamos modelos para los tres tipos más comunes de participación:

- ~ *Participación como difusión de información.*
- ~ *Participación como consulta.*

⁴ Local Agenda 21 Planning Guide, International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, Can, 1992

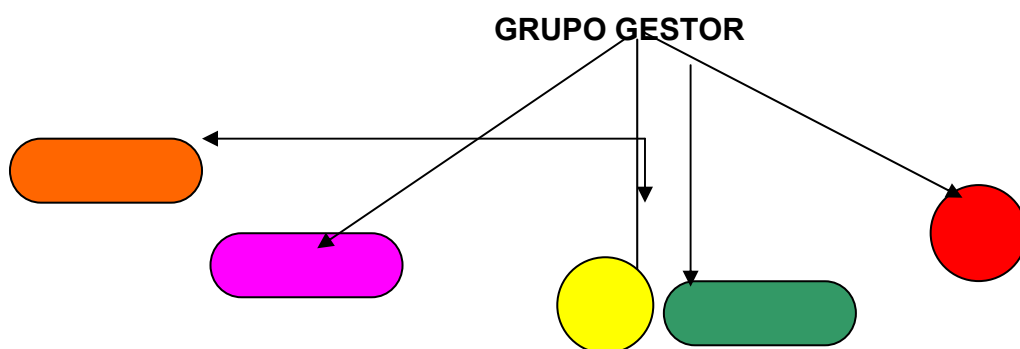
~ *Participación integral o planificación conjunta.*

Muchas veces los modelos se expresan en forma gráfica, como veremos más adelante. También se relacionan las etapas del proceso con las actividades que pueden tener lugar.

En cada una de estas ilustraciones, el Grupo Gestor se refiere al equipo que inicia el proceso, casi siempre un grupo de técnicos o una institución. Los óvalos representan sectores de involucrados, que pueden ser la población, las industrias, profesionales de diversos géneros, el gobierno local, u otros. La identidad de los representados dependerá de los sectores que se hayan identificado previamente. Las flechas ilustran el flujo de información, consulta y decisión.

Difusión de Información

El primer modelo ilustra el caso donde sólo se contempla la difusión de información sobre el proyecto. Incluye el Grupo Gestor, los sectores de involucrados a los que quiere llegar y la línea de comunicación entre ambos. La relación es directa, de una vía y exclusivamente informática. En un gráfico la podríamos representar así:



Esquema 1. Modelo de difusión de información a sectores identificados.

Aquí se trata de un proceso de participación pasiva, en el que los involucrados solamente reciben la información, Implica que los técnicos diseñan el proyecto y

determinan la información que se brindará. Este Grupo Gestor también identifica los sectores a los que se desea llegar y los procesos para difundir la información. A continuación resumimos las etapas del proceso y las actividades que pueden llevarse a cabo en cada una de las etapas.

El trabajo del Grupo Asesor se lleva a cabo efectuando reuniones periódicas en las que el Grupo Gestor presenta material sobre el proceso de planificación para que sea revisado por el Grupo Asesor. De ahí que la efectividad de la asesoría depende de la información presentada a los asesores y los temas sobre los que se le pide asesoramiento. Este es el reto más importante del modelo ya que, si no se le presenta con una tarea concreta y de importancia, acompañada de suficiente información para acometerla, el Grupo Asesor se convierte en un grupo sin trascendencia.

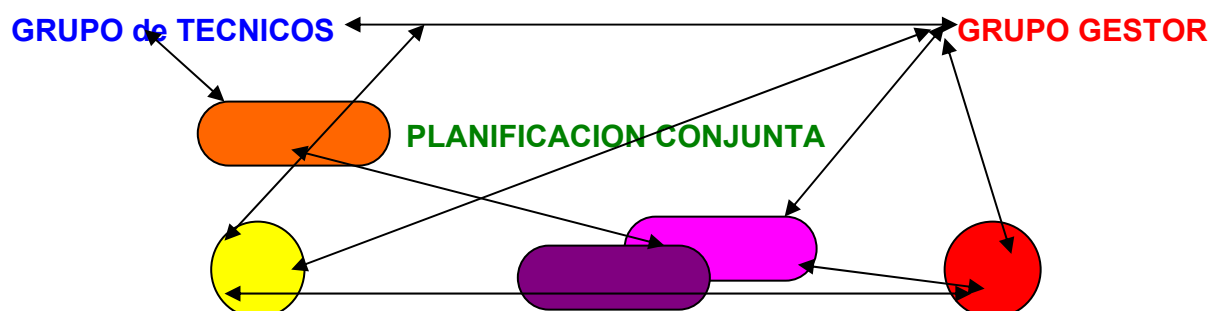
ETAPAS	COMPONENTES	TIPO DE ACTIVIDAD
Acercamiento Inicial	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Caracterización ♦ Transmisión de información ♦ Identificación de asesores 	<ul style="list-style-type: none"> • Observar • Informar sobre el Proyecto • Entrevistas con informantes
Integración	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Creación del Grupo Asesor ♦ Proceso para compartir información y de entrenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Contactar y reclutar asesores • Formación y entrenamiento del Grupo • Orientación general para la problemática planteada • Orientación sobre la responsabilidades de los asesores
Asesoría	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reuniones en un tiempo determinado ♦ Presentación de información sobre tarea concreta ♦ Emitir informe con conclusiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones • Análisis • Redacción de informe

La Planificación Conjunta

El último modelo que se presenta es el de la participación integral, eso es el modelo donde los involucrados tienen una participación que envuelve la decisión a través de la planificación conjunta entre el Grupo Gestor y los involucrados. Es el modelo más complejo, pero también el más enriquecedor para todos los participantes.

En este modelo, el Grupo Gestor crea un Grupo de Planificación Conjunta compuesto por miembros del Grupo Gestor e integrantes de la comunidad de involucrados. Ambos comienzan juntos un proceso de planificación donde la información fluye libremente y las decisiones se toman en el Grupo de Planificación Conjunta.

Los representantes de la comunidad involucrada pueden incluir residentes, técnicos, profesionales y funcionarios del gobierno, en una combinación tal que promueva la libre discusión. Se asume que cada actor posee algo que aportar al proceso, ya sea el dominio técnico o el conocimiento profundo sobre la comunidad o sobre los procesos de planificación. Se asume también que los miembros del Grupo de Planificación se comunican con otros involucrados, estableciendo así, un proceso aún más abierto.



Esquema 2. Modelo de planificación conjunta.

Información-Consulta-Decisión

Al igual que en el modelo anterior, si el proyecto es grande o complejo, a veces es conveniente organizar más de un Grupo de Planificación y que cada uno se concentre en una etapa del proceso, en una zona geográfica o en un tema específico. El proceso de acercamiento puede incluir una etapa inicial donde los técnicos se familiarizan con el entorno y comparten información general sobre el proyecto.

ETAPA	COMPONENTE	TIPO DE ACTIVIDAD
Acercamiento inicial	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Caracterización ♦ Transmisión de información ♦ Identificación de participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Caminar por el territorio • Observar • Informar sobre el proyecto • Entrevistas
Integración	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Creación de grupos de Planificación ♦ Entrenamiento ♦ Visión común 	<ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento de participantes • Formación del grupo • Entrenamiento sobre el trabajo en grupo y aspectos de la planificación • Entrenamiento sobre temas concretos (vivienda, medio ambiente, etc) • Desarrollar visión común entre técnicos y participantes
Planificación conjunta	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Diagnósticos ♦ Priorizar y desarrollar objetivos ♦ Desarrollo del plan de acción 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo el diagnóstico • Reunión para analizar y priorizar • Confeccionar el plan de acción • Desarrollar proyectos
Ejecución y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Plan de ejecución ♦ Ejecución ♦ Monitoreo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tareas de proyecto • Reuniones de Monitoreo y • Desarrollo de estrategias de ejecución

La etapa de integración es clave en este modelo, ya que es aquí donde se forman los grupos y, a través de talleres de discusión, se forja una visión conjunta entre los

participantes y los miembros del Grupo Gestor. El resultado de esta etapa es un equipo que puede trabajar en forma coordinada durante del proceso de planificación. La planificación conjunta implica un diagnóstico de la realidad, la priorización de los problemas y el desarrollo de un plan de acción relacionado a esas prioridades. La ejecución y la evaluación completan este proceso.

La participación integral implica un proceso más complejo, pero al final los involucrados se encuentran más informados del proyecto y han participado en determinar las necesidades y en desarrollar un plan de acción. Cuando se empiezan a ejecutar las acciones, los involucrados saben por qué se están llevando a cabo y cuáles serían las consecuencias de no llevarla a cabo. Saben también que el proyecto depende de ellos, de su capacidad de razonarlo, planificarlo, ejecutarlo, cuidarlo y mantenerlo, ya que el proyecto es también de ellos.

Mediante la participación integral, los involucrados hacen suyo el proyecto

La planificación conjunta: Preparando El Terreno

La entrada en la comunidad

Esta es una etapa sobre la cual se suele insistir poco a pesar de que resulta de suma importancia, ya que representa el primer encuentro formal entre los técnicos y la comunidad con la que van a trabajar. Nos referimos a ella como el primer encuentro formal porque, aunque **se conozca** bien el territorio o los grupos y las personas que componen la comunidad, en esta ocasión la miramos con nuevos ojos: entramos a ella con un objetivo nuevo, con algo distinto que hacer. Para el técnico que visita la comunidad por primera vez, esta sección de trabajo es aún más útil ya que presentaremos una forma para conocerla.

Esta etapa incluye estos componentes:

- *el conocimiento del territorio,*
- *la transmisión de información sobre el proyecto y los métodos de participación,*
- *entrevistas profundas a informantes claves,*

que se plasman en un documento de diagnóstico Inicial.

Conociendo el territorio.

Este es el comienzo del acercamiento a la comunidad, donde el técnico se familiariza con el territorio, la población y la estructura física y social de la localidad. Los pasos ineludibles para familiarizarse con la comunidad son:

- Caminar y Observar

La observación es una Técnica muy útil para la realización de esta tarea porque brinda la Posibilidad de obtener una impresión global de la comunidad, al igual que una perspectiva sobre situaciones específicas. Observar es más que mirar *es mirar con un propósito específico* que depende de lo que queremos saber.

El contenido de la observación se plasma en una guía de observación que el observador lleva consigo en sus recorridos. Una vez definido el territorio y las esferas concretas que van a ser observadas se planifican los horarios de los recorridos los instrumentos adecuados.

La Transmisión de Información.

Esta actividad forma parte del recorrido y es un paso cuyo objetivo esencial es presentar información básica sobre el proyecto a las autoridades del Consejo Popular, las

organizaciones sociales y de masas y los miembros de la comunidad.

En estos encuentros también puede explicarse la importancia de la participación en el proyecto y el hecho que se pretende lograr en esa localidad. Se solicitan sugerencias sobre quiénes, en la comunidad, pueden estar interesados en el tema del proyecto y/o son personajes claves en la localidad.

Compartir información para crear un clima de confianza y cooperación.

Las Entrevistas.

Las entrevistas implican un proceso más formal de búsqueda de información sobre la localidad y la comunidad y una oportunidad para explicar el proyecto con más profundidad. Al organizar las entrevistas es importante esclarecer las siguientes interrogantes:

¿qué preguntar?:

Usualmente las preguntas se realizan a partir de lo que necesitamos conocer de la realidad del territorio para corroborar lo que hemos observado y averiguar aquellos datos que no pueden obtenerse a través de la observación. Para esto último pueden hacerse preguntas que nos permitan obtener las opiniones de los entrevistados en cuanto a las necesidades y condiciones de la comunidad y también sobre el proyecto que nos ocupa.

¿a quién?:

Constituye una decisión importante para el logro de los objetivos propuestos. Usualmente se comienza por los informantes claves identificados en el curso de las conversaciones informales sostenidas durante la observación.

¿cómo entrevistar?

nos conduce a la selección entre las técnicas de la entrevista, que puede ser:

- estructurada, es decir, con todas las preguntas especificadas en su orden y contenido.
- semi-estructurada, donde el entrevistador aborda los temas especificados según su criterio al momento de la entrevista.
- abierta donde no hay ningún contenido especificado.

El análisis de la información obtenida gracias a las observaciones y las entrevistas representa el diagnóstico inicial de la comunidad. Cuando éste diagnóstico inicial se presenta a los miembros de la comunidad puede ser de gran utilidad, ya que de esta forma validamos nuestras primeras impresiones.

La integración entre los técnicos y los grupos de base.

Una vez que conocemos el territorio y hemos identificado personas que pueden participar en el proceso de planificación, debemos darnos a la tarea de:

- Crear el Grupo de Planificación.*
- Desarrollar una visión común entre los técnicos y los participantes sobre la naturaleza del proyecto y la tarea a realizar.*

Este es un paso importante que generalmente se obvia, pues, se asume como dado. Pero, en realidad, implica algún esfuerzo.

Este es también un momento oportuno para solidificar las habilidades del Grupo respecto al tema concreto de la planificación (la protección del medio ambiente, la vivienda, los servicios, etc.) y al proceso de planificación. Los siguientes aspectos son de gran utilidad:

~ La organización y realización de reuniones que

promuevan la participación de los asistentes.

- ~ Facilitación de reuniones y talleres.
- ~ Técnicas de planificación.

El Grupo de Planificación.

El Grupo de Planificación se establece tomando en consideración la necesidad de tener representados las diferentes perspectivas y los diversos sectores de la comunidad.

Los sectores de la población que deben estar representados emergen de nuestro análisis previo sobre quien debe participar. De nuestro trabajo de exploración en la localidad surgen las personas específicas

La planificación conjunta: el desarrollo del Plan

El trabajo de esta etapa es el más complejo, ya que implica analizar, decidir y actuar en relación a la problemática de la comunidad. Revisemos primeramente qué es un proceso de planificación y luego explicaremos cada una de sus etapas y cómo se promueve la participación en cada una de ellas.

El proceso de planificación puede conceptualizarse como un ciclo que comienza con un diagnóstico de los problemas que encontramos en nuestra realidad y que nos conduce a un plan de acción con objetivos y metas dirigidos a esos problemas. Ese plan de acción se ejecuta y con posterioridad se evalúan sus resultados. La evaluación se concentra en el cumplimiento del referido plan y el impacto que ha tenido sobre los problemas específicas.

Los resultados de esa evaluación, junto con la información nueva obtenida sobre la comunidad. se convierten en los componentes de un nuevo diagnóstico que, a su vez,

genera un nuevo plan de acción, y así continúa el ciclo.

El diagnóstico

El diagnóstico, en realidad, recibe muchos nombres en dependencia de su aplicación. En la planificación estratégica, por ejemplo, se le llama análisis de situación y cuando planificamos un programa de servicios, se denomina análisis de necesidades. Nosotros mismos, al principio, hablamos de diagnóstico inicial como un método de acercamiento a la comunidad. Aunque el uso del término o la profundidad del ejercicio al que se refiere varíe, en todos los casos los propósitos son los mismos: analizar el entorno en el que va a tener lugar la planificación y entender claramente el problema al que está dirigido el proyecto o el programa en cuestión.

El diagnóstico que da comienzo a la planificación es un proceso más enfocado y más profundo que el diagnóstico inicial. Pero, en realidad, como en todo buen proceso de esta índole, los resultados del diagnóstico inicial son el punto de partida del ejercicio que toma lugar en esta etapa.

El diagnóstico es el paso idóneo donde los técnicos y la comunidad pueden comenzar un trabajo conjunto. Enfoca el proceso de planificación en las necesidades e intereses de la comunidad y por eso es de gran importancia para los involucrados. El diagnóstico brinda la oportunidad para que la comunidad identifique, analice y entienda sus problemas y pueda así resolverlos. La discusión alrededor de la información y su análisis educa a los involucrados en cuanto a los aspectos técnicos del proyecto, con lo que crea una comunidad más informada; también educa a los técnicos sobre aspectos de la vida comunitaria a los que no tendrían acceso y los enfrenta a otras perspectivas y opiniones. Un buen diagnóstico combina bien lo que pueden aportar ambos grupos.

El diagnóstico puede centrarse en uno o varios temas (por ejemplo, puede ser un diagnóstico amplio sobre los problemas principales de una comunidad) o un puede limitarse a un aspecto específico (la salud) o a un grupo determinado (los jóvenes). Los

objetivos más específicos usualmente responden a la planificación de algún servicio.

Los pasos para realizar buen diagnóstico son:

- 1 Identificar claramente el tema a diagnosticar*
- 2 Identificar la información necesaria y las fuentes de datos.*
- 3 Obtener información de diversas fuentes actualizada.*
- 4 Analizar la información.*
- 5 Presentar los resultados.*

La información necesaria depende mucho del tema o problema a diagnosticar. Una manera de facilitar la identificación de la información es la pirámide de información.⁵ En una primera etapa, nos sirve de instrumento para identificar la información que necesitamos y más tarde nos permite organizar la información sobre los diferentes temas.

Pirámide de información

Leyes, normas sociales y culturales
Servicios dirigidos a mejorar el problema
Causas, efectos y manifestaciones del problema
Recursos sociales, económicos, culturales y políticos de la comunidad

En la base de la pirámide se encuentra la información sobre los recursos de la comunidad -sociales, económicos, políticos y culturales- incluyendo un análisis de su capacidad y funcionamiento. En el segundo nivel incluimos los factores relacionados con el problema a diagnosticar, es decir, sus causas y efectos. En el tercer nivel identificamos los servicios existentes para lidiar con el problema y su efectividad en resolverlo o aliviarlo. En el último nivel encontramos las leyes y las normas de la

⁵ Annett, H and S.B. Rifkin. Guidelines for Rapid Participatory Appraisals To Assess Community Health Needs. Geneva: World Health Organization, s.d. pg10-20

sociedad vinculadas al objeto de estudio.

Es importante, primero que todo, confirmar si ya existe la información que requerimos, aunque se haya obtenido con otro propósito, para no emprender investigaciones complejas innecesarias. Este análisis de documentos es el primer paso. Si necesitamos obtener nuestra propia información, podemos emplear técnicas tales como la observación, las entrevistas a informantes claves y las encuestas.

Una vez obtenida la información necesaria, se lleva a cabo el análisis; éste comprende los pasos que detallamos a continuación:⁶

- *describir la realidad tal como la encontramos.*
- *ordenar y clasificar la información (usando, por ejemplo, las categorías que utilizamos en la pirámide de información).*
- *priorizar los aspectos más urgentes, más graves, los que afectan a un mayor número de personas para luego profundizar sobre ellos.*
- *reflexionar sobre las causas y las consecuencias de las situaciones que encontramos.*
- *sacar conclusiones.*

Un aspecto clave del proceso de diagnóstico es el de compartirlo con la comunidad en general.

Priorización de los problemas

Como hemos podido observar, un diagnóstica, esclarece los problemas sobre los cuales queremos actuar. Esto parlo general trae a la superficie múltiples situaciones de toda índole y no todas tienen la misma urgencia, ni la misma posibilidad de solución. Esta etapa la iniciamos con un análisis dirigido a la priorización de los problemas para posteriormente llevar a cabo un plan de acción.

⁶ Díaz, C. El Diagnóstico para la participación. San José CR. Publicaciones ALFORJA, 1995

La priorización no debe verse como un ordenamiento estricto si no un proceso de análisis de cada problema partiendo de un Grupo de criterios que pueden ser:

- ~ La urgencia del problema.*
- ~ Su gravedad.*
- ~ La importancia que tiene en cuanto a los objetivos del proyecto.*
- ~ El número de personas afectadas.*
- ~ El impacto social, económico y político si se soluciona.*
- ~ La facilidad de gestión.*
- ~ La vinculación con otros problemas (efectos secundarios).*
- ~ El costo de su solución y la facilidad de financiamiento.*

Desde luego, no necesitamos aplicarlos todos. Debemos seleccionar los criterios más importantes y analizar los problemas bajo su luz. El propósito es obtener una idea clara de los proyectos o intervenciones más importantes o apremiantes para el Grupo. Este proceso es idóneo para una acción conjunta entre los involucrados y los técnicos.

Técnicas de Priorización.

El proceso de priorización es sobre todo un proceso de análisis en el que se toma cada problema y se analiza a la luz de los criterios detallados arriba. Hay muchas formas de efectuar la priorización y aquí ilustraremos dos.

La primera es la técnica del ordenamiento de los problemas con relación a las variables mencionados arriba, observando cuales son aquellos problemas que más frecuentemente encabezan las listas. Esto se realiza en una discusión dirigida, primero, a la selección de los criterios más importantes para el proyecto y posteriormente a la ordenación de los problemas con relación a cada uno de ellos. Por ejemplo en un proyecto donde importa su impacto, su facilidad de gestión y su posibilidad de financiamiento, se ordenarían los problemas bajo cada una de esas variables, como

vemos en el cuadro que sigue. A los que obtienen el primer rango le damos una puntuación de 1, un segundo rango le damos un 2 y así sucesivamente.

RANGO	IMPACTO	FACILIDAD DE GESTION	POSIBILIDAD DE FINANCIAMIENTO
1	Verde	Rojo	Rojo
2	Rojo	Amarillo	Verde
3	Amarillo	Verde	Amarillo
4	Azul	Azul	Azul

Posteriormente sumamos el resultado de los rangos otorgados y el que tiene menos puntuación es el problema de más alta prioridad, seguido por el segundo, etc.

Y concluiríamos que el problema rojo es el de primera prioridad ya que obtuvo sólo 4 puntos, seguido por el problema verde con 6, el amarillo con 8 y el azul con nueve puntos.

Otra técnica de priorización es el cuadro **de valorización de soluciones**.⁷ El cuadro aparece más abajo y en él las columnas (verticales) representan dos dimensiones de una variable y las filas (horizontales) representan también dos dimensiones, pero de otra variable. Numeramos los rectángulos resultantes del 1 al 4, en contra del movimiento de las manecillas del reloj, y en un ejercicio colectivo ubicamos los problemas en relación con los dos criterios.

En dependencia de los variables que usemos, podemos obtener diferentes análisis. Por ejemplo, en la ilustración que sigue utilizamos dos dimensiones del criterio de gestión en las columnas y dos dimensiones del criterio de impacto en las filas.

⁷ Bens, C.K. *The Problem Solving Process* en Canadian Urban Institute, *Compendium of Readings On Strategic Planning*. Marzo 1995, pg 52.

En la casilla 1 ubicamos aquellos problemas cuyas soluciones requieren poca gestión y que tienen poco impacto. En la casilla dos ubicamos los problemas cuyas soluciones requieren poca gestión, pero que generan un gran impacto. En la tres ubicamos aquellos cuyas soluciones requieren una gestión considerable, pero cuyo impacto es grande. En la casilla 4 ubicamos los que sus soluciones son de poco impacto y difíciles de gestionar. Los problemas que aparecen en las casillas 1 y 2 son los problemas que se prestan a una acción a corto plazo. Los que aparecen en la casilla 3 requieren un esfuerzo mayor para lograr solucionarlos. Los que aparecen en la casilla 4 son aquellos que no ameritan ser abordados a corto o mediano plazo ya que son de poco impacto y difíciles de gestionar.

Cuadro de valorización

	FACIL GESTIONAR	DE	DIFICIL GESTIONAR	DE
POCO IMPACTO	1		4	
MUCHO IMPACTO	2		3	

La elaboración del plan de acción.

Un plan de acción describe los objetivos, metas y actividades dirigidos a solucionar o mejorar los problemas que hemos priorizado.

La etapa del plan de acción se presta bien para el trabajo conjunto entre los técnicos y los involucrados ya que este es un momento en que es importante tener una gran variedad de ideas de donde escoger; tanto ideas que emerjan de los conocimientos técnicos, como las que surgen de las vivencias en el territorio.

Esta actividad se presta muy bien para la participación de los involucrados ya que es aquí donde se define lo que queremos hacer y como vamos a hacerlo. Es también muy útil hacerlo conjuntamente, ya que así, todos se sienten con responsabilidad ante el

proyecto que han creado juntos.

Los objetivos, las metas, las actividades y los resultados esperados.

Estos cuatro elementos están intrínsecamente relacionados. Los objetivos surgen de nuestro análisis del problema, las metas nos indican los pasos a tomar y las actividades echan a andar los pasos.

Los objetivos de un proyecto representan la visión de lo que se quiere lograr a largo plazo; deben estar dirigidos a los problemas identificados previamente. Por lo general, la mejor expresión de un objetivo es la situación opuesta a la enunciada en el problema.

Un proyecto complejo, que aborda muchos problemas, puede tener más de un objetivo, pero si el proyecto solo aborda un problema debemos formular solamente un objetivo general.

Las metas ilustran como se pretende lograr el objetivo (la solución del problema). Por lo general, un problema es causado por varios factores y, por lo tanto, se debe especificar una meta con relación a cada factor causal. Las metas ilustran como se abordaran las causas del problema. Es importante que las metas sean específicas y ‘medibles’, eso es que podamos fácilmente determinar si se han logrado. Deben formularse para cada objetivo enunciado y casi siempre los objetivos tienen varias metas.

Cada meta se logra a través de una serie de acciones que son **las actividades** del proyecto. Estas se enuncian bajo la meta correspondiente en un orden lógico de ejecución. Cada meta debe tener un listado de actividades. No deben programarse actividades que no estén vinculadas a una meta específica.

Como hemos visto, el problema, los objetivos, las metas y las actividades guardan una

estrecha relación entre sí. Cada uno de ellos se basa en el anterior y no se materializa de no existir esa vinculación. Esta técnica de planificación asegura que nuestras acciones hayan sido bien pensadas con respecto a su efectividad en solucionar el problema enunciado.

Los resultados esperados (también se llaman los indicadores de éxito) están relacionados al proceso evaluativo del proyecto. Pero al contrario de lo que se suele asumir, el proceso de evaluación no comienza al final del proyecto sino que se inicia aquí, en el proceso de planificación. *¿Qué resultados esperamos de nuestro proyecto? ¿Cómo vamos a saber si constituye un éxito o un fracaso?* Estas son las preguntas claves de esta etapa.

La determinación de los resultados esperados es un aspecto muy instructivo en el proceso de participación, ya que obliga a todo el grupo a precisar lo que quieren lograr. En muchas ocasiones, al identificar los resultados que esperamos de nuestra actividad, nos vemos forzados a reconsiderar las metas y los objetivos a la luz de la precisión que los indicadores demandan. Estamos a tiempo todavía de ajustar nuestras metas para que se acerquen más a la realidad.

Otros asuntos para analizar:

- . . sobre la factibilidad técnica y organizativa⁸

El proceso de establecer indicadores de éxito nos fuerza a analizar cuidadosamente lo que enfrentaremos en la ejecución de proyecto. De igual forma, los análisis de factibilidad técnica y organizativa también nos fuerzan a analizar someramente tanto nuestra capacidad para llevar a cabo el proyecto como los problemas que enfrentaremos en la ejecución del mismo.

⁸ Horejs, Formulación y Gestión de Micro Proyectos de Desarrollo. Managua. Nicaragua IPADE 1994

Las preguntas que siguen nos pueden servir de guía para el análisis de nuestra capacidad técnica

~¿Contamos en nuestro equipo con todos los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo el proyecto? Si no, ¿quién nos asesorará?

-¿Están disponibles en el mercado nacional los insumos técnicos que necesitamos? ¿En qué moneda los podemos obtener?

~¿Disponemos de la mano de obra necesaria para llevar a cabo el proyecto? En caso de un proyecto de construcción, ¿es el proyecto parte del plan de trabajo de alguna entidad constructora?

~¿Contamos con la infraestructura técnica -agua, electricidad, transporte, equipo- para llevar a cabo el proyecto?

- ¿Vamos a introducir alguna técnica nueva como parte del proyecto? Si es así, ¿cómo vamos a lograr su aceptación?

El análisis de factibilidad organizativa nos ayuda a determinar si la organización tiene los medios y es capaz de administrar el proyecto. Las preguntas siguientes nos guían en ese análisis:

¿Qué gestiones implica el proyecto? ¿Tenemos la capacidad de llevarlas a cabo? ¿Se pueden llevar a cabo dentro del plazo del proyecto?

¿Qué recursos necesitamos para llevar a cabo el proyecto? ¿Existen situaciones prácticas que impiden la contratación de los recursos necesarios?

Si el proyecto involucra más de una organización, ¿Cuál es el nivel de coordinación que se requiere? ¿Tenemos la capacidad de convocatoria para llevar a cabo esa coordinación? ¿Qué estrategias tenemos para lograrla?

El resultado de estos análisis puede conducirnos a alteraciones del alcance de nuestros objetivos y nuestras metas para que éstos se ajusten mejor a lo que verdaderamente podemos lograr con los medios técnicos y organizativos a nuestro alcance.

.. sobre cuánto planificar:

El nivel de detalle de la planificación depende de la situación en que nos encontramos. En los casos donde no se sabe con exactitud cuándo se ejecutará el proyecto, lo más acertado es elaborar unos planes generales que identifiquen los objetivos y las metas y hasta algunos proyectos a desarrollar más a fondo cuando existan los recursos necesarios para ejecutarlos. No es apropiado en casos como éste -que son muy comunes- llevar a cabo una planificación minuciosa, pues, esto puede crear expectativas entre los involucrados que no sabemos ni cuándo ni exactamente cómo vamos a cumplir.

Al encontrarnos ante un proyecto que sí tiene posibilidades de ejecutarse a corto plazo, si vale la pena la planificación en detalle, como la que hemos ilustrado en esta sección.

... sobre la improvisación:

La improvisación es la antítesis de la planificación, pero el que exista un plan de acción no significa que no se tenga que improvisar en alguna ocasión, como por ejemplo, cuando surge una circunstancia imprevista o un problema inesperado. Pero tener un plan sí significa que nuestro principal método de acción no es la improvisación.

La ejecución del proyecto

Este es en realidad el aspecto más difícil del proceso, ya que aquí hemos de poner en práctica nuestros planes y nuestras ideas. Incluye tareas tales como el plan de ejecución, los planes de trabajo individuales, la coordinación o gestión, la ejecución de las tareas y el monitoreo sistemático de la ejecución. En este informe lo enfocaremos

solamente en el plan de ejecución y en el monitoreo sistemático de la misma ya que las otras actividades dependen mucho de las características individuales del proyecto.

El desarrollo de un plan de ejecución debe ser una tarea colectiva en aquellos casos en que los involucrados van a participar en su puesta en marcha. De esta manera, todos se responsabilizan con las tareas y sus resultados. También es una oportunidad para involucrar sectores más amplios de la comunidad que tal vez aún no se hayan integrado al proyecto.

PASO 2 . LA EVALUACIÓN

La determinación de cómo se llevará a cabo la evaluación de la marcha y los resultados de un proyecto es parte integral del proceso de planificación. El proceso de evaluación de un proyecto comienza con el desarrollo de los indicadores y el monitoreo sistemático de sus actividades que nos alerta contra fallos y atrasos antes de que estos repercutan de forma negativa sobre el proyecto. La evaluación de la ejecución del proyecto nos indica si el proyecto ha cumplido sus metas y si no es así por qué no se han cumplido. Las evaluaciones de resultados enfocan en el cumplimiento de los objetivos, o sea, el efecto del proyecto sobre la prevención o el mejoramiento del problema específico al que el proyecto se dirige.

Los Indicadores

Los indicadores son variables que escogemos para determinar si se han llevado a cabo las tareas en tiempo y forma (indicadores para el seguimiento) y en qué medida hemos logrado los resultados que esperábamos (los indicadores de éxito o resultado).

Los indicadores para el seguimiento se basan en las tareas a llevar a cabo y son el eje de los procesos de monitoreo de una ejecución. Los indicadores de éxito o resultado se establecen para los objetivos y las metas.

El indicador es específico y medible de manera directa. El modo en que lo vamos a medir también forma parte del plan. Algunas formas de medir los indicadores son:

- la observación,
- las entrevistas,
- las encuestas,
- las mediciones de la calidad del agua, los suelos, etc.,
- y muchas otras más....

Los indicadores se pueden medir de forma cuantitativa o de forma cualitativa, dependiendo del tipo de información necesaria. Por ejemplo, podemos hacer un conteo del número de árboles sembrados o llevar a cabo una encuesta que nos indique el porcentaje de la población que está satisfecha con el trabajo de reforestación. Pero también los podemos medir de forma cualitativa, eso es, describiendo minuciosamente el tipo de desecho sólido que se encuentra en un vertimiento o entrevistando a informantes claves sobre su opinión acerca de la efectividad de un servicio.

A continuación presentamos una discusión sobre los diferentes tipos de evaluación donde demostramos el uso de los indicadores de seguimiento y de resultado.

El monitoreo o seguimiento de la ejecución

El monitoreo es la expresión más elemental del proceso de evaluación ya que representa el control sistemático de las tareas. El monitoreo sistemático ayuda a identificar, en el curso del proyecto, áreas en las que deben efectuarse cambios para garantizar el cumplimiento de las tareas. Este tipo de monitoreo formal de una intervención se le llama también una evaluación de proceso.

Son usuales tres tipos de monitoreo:

- ~ el monitoreo de las tareas, es decir, el grado de congruencia que existe entre el plan y la ejecución real de las actividades.
- ~ el monitoreo de la participación o la efectividad del proyecto en llegar a su población meta. Este análisis es más común en los proyectos o programas que ofrecen un servicio como, por ejemplo, los programas de salud o de educación.
- ~ el monitoreo del presupuesto o el control de la

ejecución financiera del proyecto.

Pero el monitoreo sólo tendrá efecto si se hace de forma regular y si los resultados se aplican a una re-planificación del trabajo a realizar. Por eso, para desarrollar un monitoreo efectivo, necesitamos establecer los mecanismos de control de la ejecución de las tareas y también tener la posibilidad de reunir periódicamente a todo el personal responsable para evaluar el avance del trabajo y tomar decisiones si se hace necesaria alguna modificación.

Mecanismos

Una técnica empleada comúnmente es la de desarrollar una forma sistemática de recoger y analizar información de la ejecución del proyecto y analizarla. El propósito del monitoreo es identificar los problemas que imposibilitan la ejecución y, en caso de ser necesario, el desarrollo de una estrategia para resolverlos.

Las técnicas a utilizar incluyen la observación, el conteo, valoraciones cualitativas, entrevistas, revisión de informes, etc. Las técnicas dependen de la actividad. Lo importante es que el monitoreo se lleve a cabo de forma sistemática pero de un modo tal que no entorpezca la ejecución. No nos referimos aquí a controles burocráticos sino, única y exclusivamente, a la información necesaria para analizar la puesta en práctica del proyecto.

La reunión de monitoreo.

Todos los implicados en la ejecución de un proyecto deben reunirse periódicamente para analizar la puesta en práctica del mismo. Este análisis comprende el avance del proyecto en relación con las metas trazadas, el cumplimiento de las actividades, la efectividad de los métodos y técnicas de trabajo aplicadas, y las estrategias nuevas para solucionar los problemas.

La frecuencia con que se deben realizar estas reuniones dependerá del proyecto en sí.

Si este tiene una fecha fija de terminación y establecidos, para los informes, plazos de reporte de ejecución, las reuniones de monitoreo deberán celebrarse con mayor frecuencia que cuando el proyecto no posee esos requerimientos. Por lo general, en los que cuentan con plazos fijos, no debe transcurrir un mes sin que todos los implicados analicen los logros alcanzados y los problemas para ejecutar el proyecto. En los más sencillos, el monitoreo puede ser trimestral.

En los casos en que los involucrados participan en la ejecución de los proyectos, deben participar en las reuniones de monitoreo ya que pueden aportar tanto información sobre las causas de los problemas como en sus posibles soluciones. La experiencia nos dice que los involucrados suelen ser los más interesados en que se lleve a cabo el proyecto en tiempo y con calidad y los que más atentos están a los problemas que surgen. No deben desperdiciarse esos aportes

La evaluación de la ejecución del proyecto

La evaluación que se centra en la ejecución del proyecto es la más común y simple de llevar a cabo. Esta evaluación utiliza las metas trazadas por el programa en su inicio como la base de una comparación con lo logrado. Esa comparación entre lo planificado y lo logrado es el centro del proceso evaluativo.

La evaluación requiere que se tracen indicadores de éxito para cada meta. La determinación del logro de esta última se establece con la medición del Indicador. El éxito de un programa se mide en términos específicos al programa y la evaluación requiere que se utilicen los mejores instrumentos de medición posibles.

Para poder realizar esta evaluación en la forma más justa para el proyecto, los Indicadores de éxito deben desarrollarse como parte del proceso de planificación, lo que equivale a que el proyecto debe desde el inicio, considerar su propia evaluación, determinando cuáles son sus indicadores de éxito.

A continuación ilustramos dos metas, los resultados esperados, los indicadores de éxito y los que pudieran ser los resultados reales.

¿Cuál sería su evaluación de los resultados de la ejecución de estas metas?

Nuestra valoración sería que los resultados reflejan que existen los problemas siguientes:

- ~ que hubo problemas con la ejecución, ya que sólo se logró llevar a cabo la mitad de lo propuesto, ambos en términos de área y de número de plantas.
- ~ que la planificación no consideró el tiempo que toma establecer la puesta en marcha. Este es un problema que es fácilmente previsible y que indica que hubo errores técnicos en la concepción del proyecto.
- ~ que aunque el proceso de participación ha sido bueno, existen problemas que previenen la participación continuada de los involucrados.

En este caso, el proceso de evaluación buscaría más información sobre los problemas que se han identificado.

La auto-evaluación

Este tipo de evaluación se presta muy bien para la participación activa cuando se hace en forma de una auto-evaluación. En este caso, se organiza un proceso en el que los involucrados en el proyecto determinan la medida en que se han cumplido las metas y se analizan tanto las técnicas que llevaron a sus logros como los errores que condujeron a no lograrlos. Una auto-evaluación es muy útil para el Equipo Ejecutor, ya que este puede integrar sus hallazgos y recomendaciones de forma inmediata a la ejecución

futura del proyecto.

La Evaluación de los Resultados.

El análisis formal de los resultados de un proyecto constituye una evaluación de resultados. Estas evaluaciones enfocan en la *efectividad* del proyecto, es decir, si éste alcanzó sus objetivos en relación al problema identificado.

La comparación es un elemento esencial para la determinación de resultados y de impactos. Estas evaluaciones por lo general consisten en una investigación donde se compara:

- *la situación que existía antes del proyecto con la que existe después de la ejecución del mismo*
- *la situación que existe en relación con el problema en la comunidad o Grupo, donde tomó lugar el proyecto comparada con la situación que existe en una comunidad similar pero donde no hubo un proyecto*
- *la evolución de la situación en diferentes momentos de la ejecución del proyecto.*

Para llevar a cabo una evaluación de resultados o de impacto, debemos tener en cuenta el proceso de evaluación desde el principio del proyecto para, por ejemplo, tomar las mediciones de los indicadores seleccionados antes de que comience el proyecto. Las mediciones pueden consistir de observaciones o conteos, entrevistas, encuestas, formas o cualquier otro método apropiado a lo que queremos medir. Lo importante es que éstas se tomen en forma similar en los dos o más puntos que conforman la comparación.

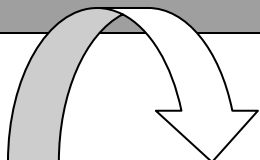
Como se puede observar, existe una gran variedad de formas de evaluar los resultados. Algunos requieren que se compare la situación existente antes y después del proyecto, otros requieren observaciones continuas antes, durante y después del proceso y otros solo requieren una observación al final del proyecto. Depende del tipo de indicador y del

tipo de información que se necesita para hacer la evaluación. Por eso es importante que se planifique la evaluación desde el principio para así estar seguros de que obtenemos la información necesaria en los momentos apropiados.

Otras evaluaciones de resultado....

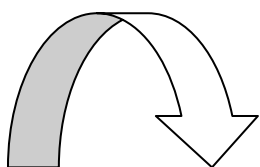
Otras evaluaciones de resultado enfocan en los análisis de eficiencia. El análisis de costo-beneficio, por ejemplo, determina el beneficio de la intervención con relación a los recursos que se han usado en obtenerlos. Esto requiere que se cuantifique tanto el beneficio resultante como los recursos humanos y materiales, algo que es usualmente muy difícil de cuantificar. Es común utilizar esta evaluación para documentar la viabilidad económica de un tipo de intervención sobre otro. Una variante de este análisis, es el análisis **de costo-efectividad** que se enfoca en determinar el costo necesario para el impacto más efectivo sobre el problema.

RESUMEN DEL PROCESO



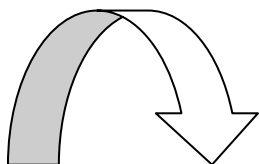
ANTES DE EMPEZAR

- 1) Determinar por qué queremos participación
- 2) Determinar el tipo de participación
- 3) Identificar posibles participantes
- 4) Entrar en la comunidad
- 5) Llevar a cabo la integración entre los técnicos y grupos involucrados



LA PLANIFICACION

- 1) Llevar a cabo el diagnóstico
- 2) Priorizar los problemas
- 3) Desarrollar el plan de acción



LA EVALUACION

- 1) Llevar a cabo monitoreo o seguimiento de ejecución
- 2) Evaluar los resultados

