



# **Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña**

## **Marco para una evaluación rápida de políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña**

### **Guía práctica**

# Tabla de contenidos

*Página*

Listas de figuras, recuadros y tablas.....	4
Prólogo.....	6
<b>Proyecto de ADRS-M y Evaluaciones de políticas de ADRS-M.....</b>	<b>7</b>
<b>PRIMERA PARTE: Algunos conceptos importantes.....</b>	<b>9</b>
<b>Las montañas y sus especificidades.....</b>	<b>9</b>
Aprovechar el potencial de las regiones de montaña.....	10
Limitaciones.....	12
Diversidad.....	13
<b>Políticas, instituciones y procesos para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS).....</b>	<b>14</b>
Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles.....	14
Políticas.....	16
Instituciones y gobernabilidad.....	17
Cuatro procesos fundamentales .....	21
<b>SEGUNDA PARTE: El marco.....</b>	<b>26</b>
Un proceso altamente participativo y de múltiples partes interesadas.....	26
Enfoque.....	27
<b>Principales pasos para una evaluación rápida de políticas de ADRS-M.....</b>	<b>31</b>
<b>Primer paso – Información de contexto del país estudiado.....</b>	<b>33</b>
<b>Segundo paso – Selección de un punto de entrada para la evaluación de políticas para la ADRS-M.....</b>	<b>36</b>
<b>Tercer paso – Perfil de la estructura de gobernabilidad y del marco institucional para las políticas de ADRS-M.....</b>	<b>39</b>
<b>Cuarto paso – Identificación de marcos políticos y de políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS en regiones de montaña.....</b>	<b>44</b>
<b>Quinto paso – Examen del impacto y percepciones de las políticas para la ADRS en regiones de montaña.....</b>	<b>48</b>
<b>Sexto paso – Efectos de las instituciones y de los procesos políticos existentes en las políticas para la ADRS-M.....</b>	<b>53</b>
<b>Séptimo paso – Resumen de conclusiones, recomendaciones y propuestas para actividades de seguimiento.....</b>	<b>58</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>74</b>
<b>Cuestionarios.....</b>	<b>77</b>
Cuestionario 1: Iniciativas nacionales y estrategias para el desarrollo sostenible en la región mediterránea.....	77
Cuestionario 2: Identificación y evaluación de los papeles e interacciones de las principales instituciones en la región mediterránea.....	78
Cuestionario 3: Identificación de las principales estrategias y políticas para el desarrollo	

sostenible y la ADRS-M.....	79
Cuestionario 4: Procesos políticos en la cuenca mediterránea.....	82
Cuestionario 5: Cuestiones formuladas sobre procesos políticos en la ex República Yugoslava de Macedonia.....	83
<b>Anexos.....</b>	<b>84</b>
Anexo 1: Estrategias nacionales de desarrollo sostenible.....	84
Anexo 2: El proceso metodológico empleado en Centroamérica.....	87
<b>Glosario.....</b>	<b>90</b>

## Listas de figuras, recuadros y tablas

### Figuras

Figura 1: Mapa de regiones en las que se han efectuado evaluaciones de políticas de ADRS-M

Figura 2: Tres pilares principales del desarrollo sostenible

### Recuadros

Recuadro 1: Diverso potencial de las regiones de montaña en Marruecos

Recuadro 2: El potencial de las laderas en Centroamérica

Recuadro 3: Algunas limitaciones en el Alto Chouf (Monte Líbano)

Recuadro 4: Cuestiones relativas a la diversidad en el Alto Chouf (Monte Líbano)

Recuadro 5: Ejemplo de herramientas/estrategias políticas examinadas en Serbia

Recuadro 6: Principales instituciones identificadas en la evaluación del Líbano

Recuadro 7: Partes interesadas implicadas en Centroamérica

Recuadro 8: El proceso de evaluación de políticas desarrollado en Centroamérica

Recuadro 9: Enfoque de la evaluación de políticas de ADRS-M en el Hindu Kush-Himalaya

Recuadro 10: Potencial de las montañas en el Líbano

Recuadro 11: Diversidad en las montañas en los Andes peruanos

Recuadro 12: Marginalidad de la población rural en las laderas de Centroamérica

Recuadro 13: Selección de puntos de entrada en la cuenca mediterránea

Recuadro 14: Ejemplos de puntos de entrada

Recuadro 15: Justificación del punto de entrada en Nepal

Recuadro 16: Cuestiones adicionales examinadas en Nepal para entender el contexto institucional y de gobernabilidad en el que se formulan las políticas

Recuadro 17: Diagrama organizativo de gobernabilidad en Bután

Recuadro 18: Principales instituciones de gobierno implicadas en las políticas de ADRS-M en Albania

Recuadro 19: Principales instituciones de gobierno y de la sociedad civil implicadas en las políticas de ADRS-M en la República Checa

Recuadro 20: Resumen de los resultados del cuestionario del IAM Bari sobre las principales estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS-M en la región mediterránea

Recuadro 21: Ejemplo de las principales políticas examinadas en Rumanía

Recuadro 22: Interpretaciones de distintas leyes y políticas en Bután

Recuadro 23: Impactos positivos y negativos de la política de turismo en Bután

Recuadro 24: Extracto de la evaluación sobre la pertinencia de las políticas en Ecuador

Recuadro 25: Extracto de un análisis sobre el impacto de las políticas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en Ecuador

Recuadro 26: Extracto de la evaluación de políticas en China sobre la consideración de las especificidades de las montañas y de su impacto en las regiones de montaña

Recuadro 27: Cuestiones formuladas respecto a los procesos políticos para una evaluación en Nepal

Recuadro 28: Tres características principales de los procesos de aplicación de políticas en Marruecos

Recuadro 29: Extracto de una evaluación de políticas en Serbia que examina varios procesos políticos

Recuadro 30: Nivel de conocimiento de las normas y regulaciones existentes de las políticas agrícolas en el área de la cuenca Fúquene (Colombia)

Recuadro 31: Percepciones de la población como factores que influyen en la adecuada aplicación de políticas en el área de la cuenca Fúquene (Colombia)

Recuadro 32: Extracto de una evaluación de políticas en China sobre los problemas encontrados a la hora de considerar las especificidades de las montañas durante la formulación y aplicación de políticas

Recuadro 33: Ejemplo de un análisis DAFO sobre políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña en Albania

Recuadro 34: Políticas forestales en Bután: la Ley de conservación de la naturaleza y el bosque, 1995

Recuadro 35: Lecciones aprendidas para las políticas, instituciones y procesos de ADRS en las regiones de montaña del Mediterráneo

Recuadro 36: Recomendaciones para el Hindu Kush-Himalaya

Recuadro 37: Sugerencias para aumentar la visibilidad del potencial de las laderas

Recuadro 38: Propuestas para actividades de seguimiento en la cuenca mediterránea

Recuadro 39: Propuestas para actividades de seguimiento en el Hindu Kush-Himalaya

## Tablas

Tabla 1: Ejemplo de matriz para examinar los efectos de las políticas en relación a las especificidades de las montañas y los pilares de la ADRS

Tabla 2: Ejemplo de tabla para sintetizar las conclusiones más importantes

## Prólogo

Esta guía práctica proporciona un marco para evaluar las fortalezas y debilidades de las políticas para la ADRS en regiones de montaña. Debido a la **índole mundial** del Proyecto ADRS-M y a la **diversidad** de las condiciones económicas, sociales, culturales, ambientales e institucionales que hay en las regiones de montaña de cada país, el propósito de esta guía práctica no es proporcionar un "plan" para el análisis de las políticas de ADRS-M, sino ofrecer algunas **directrices básicas y referencias** que puedan ayudar en la evaluación de las políticas de ADRS-M.

Este marco ha sido desarrollado para ayudar a efectuar una evaluación **rápida** de políticas de ADRS-M. Su objetivo no es proporcionar un análisis detallado y exhaustivo, sino permitir la identificación de los principales elementos para conseguir un diagnóstico, **orientado a la acción**, de las fortalezas y debilidades existentes de las políticas de ADRS-M. El marco ha sido concebido **para ser adaptado por quienes efectúan las evaluaciones de políticas**, con el objeto de ajustarse al panorama social, económico, medioambiental, institucional y cultural de cada país en el que se esté trabajando.

### Una herramienta para formadores y profesionales de nivel medio

Este documento es especialmente adecuado para **formadores y profesionales de nivel medio** implicados en la formulación de políticas, la aplicación, la supervisión y la evaluación de la ADRS-M, provenientes de:

- **gobiernos**, a niveles nacional y descentralizado (esto es, ministros de Agricultura, Medio Ambiente, Desarrollo Rural, Economía, etc.);
- **organizaciones de la sociedad civil**, incluyendo a autoridades locales y al sector privado.

La elaboración de este marco ha aprovechado abundantemente el trabajo realizado por la **Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)** en materia de políticas relacionadas con la ADRS, el **Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD OCDE)** y el **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES)**, a fin de establecer las directrices para la elaboración de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible. (ver referencias en la página 74)

Esta guía toma en cuenta las **lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas del Proyecto de ADRS-M** que han sido efectuadas durante el período 2005-2007 del citado proyecto.

La elaboración de esta guía no habría sido posible sin las aportaciones técnicas ni los importantes comentarios proporcionados por:

- Coordinadores regionales del Proyecto de ADRS-M, es decir, EUROMONTANA: Dña. Kristiina Urpalainen; Programa Mundial de Montañas (*GMP: Global Mountain Programme*), en colaboración con CONDESAN, con base en el Centro Internacional de la Papa (CIP): D. Peter Trutmann; Centro Internacional de Estudios Superiores sobre Agronomía Mediterránea (CIHEAM) – Instituto de Agronomía Mediterránea de Bari (IAMB): D. Lamberto Lamberti; Centro Internacional para la Ordenación Integrada de las Montañas (ICIMOD): D. Pema Gyamtsho y D. Kamal Banskota; y Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC): D. Carlos Pérez y D. Manuel Martínez.
- Asociados en la ejecución, esto es, Fundación de los Balcanes para el Desarrollo Sostenible (*BFSD*, por sus siglas en inglés): D. Vlatko Andonovski; y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Secretariado Interino del Convenio de los Cárpatos (PNUMA-ISCC): Dña. Solomiya Omelyan.
- Consultores que efectuaron las evaluaciones de políticas nacionales.
- Agrupación de esfuerzos interdepartamentales de la FAO para el Proyecto de ADRS-M y D. Gérard Viatte, asesor suizo del Proyecto de ADRS-M.



La guía práctica se compone de dos partes:

- La primera parte aporta una panorámica sucinta de los conceptos importantes que necesitan ser conocidos para efectuar una evaluación de políticas de ADRS-M;
- La segunda parte esboza **un marco básico** para efectuar una evaluación de políticas de ADRS-M, **incluyendo las herramientas utilizadas y los ejemplos** producidos en seis regiones distintas.

**Para más información sobre los resultados de las evaluaciones de políticas de ADRS-M en distintas regiones:**

<http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>

## PRIMERA PARTE: Algunos conceptos importantes

### Las montañas y sus especificidades

Las poblaciones de las montañas están más expuestas a la pobreza, el hambre, la marginación social o política, y los conflictos, y se encuentran, por lo general, menos desarrolladas.

#### Algunas cifras de las regiones de montaña

- Las montañas ocupan el 22% de la superficie terrestre mundial
- La FAO estima que 720 millones de personas o el 12% de la población mundial vive en zonas de montaña
- El 80% de la población mundial de montaña vive por debajo del umbral de la pobreza, 270 millones de estas personas carecen de seguridad alimentaria y alrededor de 135 millones padecen hambre crónica
- Las montañas son el hogar de muchas poblaciones autóctonas entre las que la pobreza está generalizada.

Fuente: FAO

La pobreza generalizada, junto a la frágil naturaleza de los entornos montañosos, hace que las regiones de montaña estén expuestas a la degradación, y los problemas asociados a ésta también repercuten en quienes viven en las tierras bajas; por ejemplo, la deforestación en las montañas puede acabar en inundaciones en regiones de tierras bajas. De este modo, la existencia de tales **relaciones** entre **tierras altas y bajas** requiere de acciones concertadas para una gestión mejorada de los recursos de montaña y del desarrollo social y económico de sus poblaciones.

#### Algunas cifras a nivel nacional sobre la pobreza en las regiones de montaña

**Perú:** el 54% de la población es pobre y cerca del 15% vive en condiciones de pobreza extrema. En la zona rural de los altos Andes, las cifras son superiores: el 68,5% de la población vive en la pobreza, y el 25,6%, en la pobreza extrema.

**China:** más del 80% de los 592 "cantones pobres" reconocidos oficialmente se encuentran en zonas de montaña. La mayoría de la población empobrecida (30 millones con ingresos anuales netos inferiores a los 80 dólares estadounidenses) y de bajos ingresos (60 millones de personas con menos de 125 dólares estadounidenses de ingresos anuales netos) vive en zonas de montaña.

Fuente: GMP-CIP, Rodríguez et al. (2006); ICIMOD, Luo (2006)

No obstante, las montañas también cuentan con **importantes potenciales** y proporcionan una amplia gama de bienes y servicios al resto de la sociedad: son importantes fuentes de agua, energía y biodiversidad medioambiental, y representan un papel esencial en el mantenimiento del ecosistema global; proveen de agua dulce a la mitad de la población mundial y son una fuente de recursos clave como minerales, productos forestales y agrícolas, y recreo; además, cuentan con una gran riqueza cultural.

#### Recuadro 1: Diverso potencial de las regiones de montaña en Marruecos

- **Un patrimonio económico de gran potencial**, aunque la superficie cultivable sea pequeña. La diversidad de cultivos locales que crecen en tierras comunales, la artesanía y el turismo podrían ser fuentes de ingresos de enorme importancia en el futuro.

- Una **rica variedad de paisajes naturales** o de **paisajes modelados por la agricultura**. En el país 154 sitios han sido clasificados como de interés biológico y ecológico, la mayoría de ellos en zonas de montaña.
- **Múltiples identidades** expresadas en las formas en que se usan los recursos naturales (agua, bosques, pastizales, tierras de labranza...), así como en las lenguas y distintas formas de expresión cultural (arquitectura, artesanía, arte, literatura oral, celebraciones y juegos, etc.).
- Un **patrimonio histórico y cultural**: las montañas han sido el centro de poder en varios períodos de la historia o se han erigido en bastión de una robusta resistencia. Pese a la dureza del relieve, las montañas siempre han sido empleadas para el traslado de bienes y personas entre distintas regiones del país, y, más allá, entre el Sahara y el Norte.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Herzenni (2007)

Para que sea sostenible, cualquier intervención de desarrollo y de formulación de políticas necesita **tener en cuenta el potencial, las limitaciones y la diversidad** que caracterizan a las zonas de montaña.

### **Aprovechar el potencial de las regiones de montaña**

La índole diversa de la cultura, los recursos básicos y las condiciones ambientales crean **potenciales para la creación de productos y actividades que tienen una ventaja comparativa**. Se trata de una serie de oportunidades de utilización de los recursos y realización de actividades centradas en productos que podrían **mejorar la productividad e incrementar el bienestar humano en forma sostenida**.

La agricultura de montaña, en efecto, proporciona **mucho más que la mera producción de alimentos**, fibras y productos básicos. Al llevarse a cabo en forma sostenible garantiza la seguridad alimentaria, la estabilidad ambiental, la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos, los ingresos rurales y el empleo, el equilibrio entre la población rural y la urbana, equidad y cohesión social, y mantenimiento de las características culturales y la identidad en el contexto general de la globalización.

#### **Recuadro 2: El potencial de las laderas en Centroamérica**

Se identificó una amplia gama de bienes y servicios esenciales para garantizar recursos cruciales para el resto de la sociedad: agua, biodiversidad, paisaje, prevención de riesgos, productos específicos y cultura. Éstos generan una serie de beneficios comparativos y una interdependencia económica y medioambiental entre las tierras altas y las bajas que aún no ha sido alentada.

El potencial que ofrecen las laderas al desarrollo de la región es esencial para el desarrollo sostenible y se refleja de diferentes formas:

##### **a. Económica**

- El **café** cultivado en las laderas constituye una fuente fundamental de los ingresos por divisas en la economía centroamericana. Además de ser una fuente muy importante de valor e ingresos, supone un generador neto de empleo en las economías de la región.
- La estadística sobre **turismo rural y ecoturismo** refleja la creciente contribución del turismo a la economía de Centroamérica y demuestra la necesidad de inversión en las laderas.
- Otra de las principales oportunidades es la **comercialización de recursos genéticos y de artesanía**.

##### **b. Medioambiental**

- Las laderas son fuentes de bienes y servicios medioambientales (**agua, gestión del agua, belleza paisajística, recursos genéticos, energía**, etc.).
- Las laderas también albergan una gran riqueza de **biodiversidad** que ofrece multitud de

oportunidades medioambientales.

### c. Energía

La producción de **energía renovable**, especialmente hidroeléctrica y eólica, así como la producción de bioenergía, constituye un importante potencial.

### d. Producción

#### Las laderas proporcionan un vasto abanico de productos:

- Productos forestales y no madereros
- Café de calidad tradicional y orgánica
- Cultivos y especies animales propios

Las laderas también tienen **relaciones con las zonas urbanas y de tierras bajas**, las cuales deben ser consideradas en términos de su pertinencia para las políticas. Una de ellas es el suministro de agua para usos diversos.

Fuente: PASOLAC (2005)

Las montañas proporcionan una **amplia gama de bienes y servicios** esenciales para garantizar la disponibilidad de recursos vitales para el resto de la sociedad, lo cual conlleva a una serie de interdependencias entre las zonas de tierras altas y bajas. El marco institucional y normativo de los países no suele reconocer la importancia de estas relaciones. De esta manera, la promoción del desarrollo sostenible en las regiones montañosas puede desempeñar **una importante función en beneficio de las zonas bajas**, al garantizar un suministro adecuado de agua, estabilidad medioambiental, conservación de la biodiversidad, equilibrio entre la población rural y la urbana, productos específicos y cultura, etc.

Los bienes y los servicios que las montañas proporcionan a menudo no son considerados por el mercado y éstos son conocidos como externalidades positivas.<sup>1</sup> **La valorización de tales externalidades positivas** es una manera de aprovechar las potencialidades de las regiones de montaña.

### Ejemplos de externalidades de las montañas y de posibles métodos para su valorización

Externalidades de las regiones de montaña	Ejemplos de valorización
<b>Calidad del agua</b>	Pagos por reforestación y prácticas de agricultura sostenible
<b>Manejo de los recursos hídricos</b>	Pagos por gestión del agua, buenas prácticas de riego y elección de cultivos apropiados
<b>Calidad del aire</b>	Pagos por plantación de árboles, manejo forestal sostenible y agroforestería
<b>Conservación de la biodiversidad</b>	Pagos por la creación de tierras prístinas y conservación de ecosistemas
<b>Manejo de paisaje</b>	Pagos por reforestación de zonas degradadas y selección de prácticas
<b>Protección del suelo</b>	Pagos por plantación de árboles y prácticas de agricultura sostenible

<sup>1</sup> Un individuo influye a través de su actividad en el bienestar de otros individuos sin recibir ningún tipo de pago o remuneración posterior por este efecto. La existencia de estas externalidades es un defecto del mercado, que no incorpora toda la información relacionada con el comercio.

<b>Prevención de riesgos naturales y protección</b>	Pagos por plantación de árboles
<b>Conservación del conocimiento/experiencias</b>	Turismo, agroturismo y venta de productos de calidad
<b>Conservación del patrimonio arquitectónico</b>	Turismo y agroturismo
<b>Conservación del patrimonio cultural</b>	Turismo, agroturismo y venta de productos de calidad
<b>Protección de un tejido social</b>	Subvención de proyectos comunitarios

Fuente: Proyecto de ADRS-M (2005)

Las presiones económicas y medioambientales externas están operando un cambio radical en las características y los valores distintivos de las montañas, a menos que existan políticas apropiadas para garantizar la provisión continuada de externalidades. **Las externalidades positivas pueden ayudar a sobrevivir a las comunidades de montaña; sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirán.**

### Limitaciones

El desarrollo de las zonas de montaña afronta limitaciones clave caracterizadas por la inaccesibilidad, la fragilidad y la marginalidad. Tales especificidades están **interrelacionadas** de varias formas, pero no todos los sitios de las zonas de montaña son igual de inaccesibles, frágiles o marginales.

- **Inaccesibilidad:** Se manifiesta en concreto a través del aislamiento, la distancia, las comunicaciones deficientes y la movilidad limitada; tiene aspectos socioculturales y económicos que se reflejan en la diferenciación socioeconómica y en la **falta de equidad en el acceso a los recursos, la información y las oportunidades**. La dificultad de acceso acentúa otras características, como la marginalidad y la diversidad.
- **Fragilidad:** Debido a la altura, lo empinado de las laderas y a otras características biofísicas, las montañas **son vulnerables a la degradación**. Los cambios causados en el medio ambiente por el cambio climático también tendrán efectos particularmente ásperos en las áreas de montaña. Por lo general los daños son irreversibles o reversibles únicamente a través de un período prolongado de tiempo.
- **Marginalidad:** Las zonas montañosas tienden a ser marginales por lo alejadas que se encuentran y su aislamiento, así como por la fragilidad y baja productividad de sus recursos. También existen varios **obstáculos creados por el hombre** que **impiden la participación en las actividades principales**.

#### Recuadro 3: Algunas limitaciones en el Alto Chouf (Monte Líbano)

##### Inaccesibilidad

- Aunque se encuentra en relativo buen estado, la red de accesos que une la región con sus alrededores y que conecta los pueblos necesita ser rehabilitada.
- Los accesos necesitan ser mejorados para que sean más útiles para la población.

##### Marginalidad

- Los canales de riego aún necesitan ser rehabilitados, junto con los sistemas de agua potable.
- La situación del sistema de aguas residuales necesita ser mejorada.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Asmar (2006)

## Diversidad

La diversidad es un rasgo innato de las zonas montañosas ya que en el seno de las zonas ecológicas y entre éstas es posible encontrar **enormes variaciones**, incluso **en distancias cortas**. También hay diversidad en cuanto al grado en que la inaccesibilidad, la fragilidad y la marginalidad afectan a las distintas zonas de montaña.

Las zonas de montaña albergan un gran número de recursos biológicos. También hay diversidad en términos de la estructura económica, social, cultural e institucional de las zonas de montaña. La diversidad socio-cultural conduce a variaciones en la organización social, las actitudes y los métodos de gestión de bienes colectivos y recursos comunitarios.

El **aprovechamiento de esta diversidad en forma sostenible** es, por lo tanto, una importante cuestión para las zonas de montaña.

### Recuadro 4: Cuestiones relativas a la diversidad en el Alto Chouf (Monte Líbano)

#### Naturales

- La amplia gama de altitudes provoca una variedad de condiciones climáticas, así como de cultivos y de tipos de vegetación.
- Los recursos hídricos son abundantes (ríos y manantiales), principalmente gracias al Monte Barouk, que supone una inmensa reserva de agua.
- Alrededor del 45% de la región está cubierta por bosques y otras tierras arboladas y acompañadas de flora normalmente improductiva, salvo para la producción de carbón y el pastoreo.

#### Sociales

- La fragilidad de la región está relacionada con la complejidad y la rica diversidad de su estructura social, con diversas comunidades religiosas que habitan los mismos territorios.
- La rica diversidad religiosa se vio afectada por la guerra, y muchos pueblos fueron abandonados, pero sus habitantes han regresado y los han rehabilitado.

#### Económicos

- El 9% de la superficie total es usado para la agricultura, un 30% del cual es de regadío. El 24% son pastizales que no están plantados ni trabajados. Las comunidades locales han adoptado la agricultura de regadío, sobre todo para los olivos, almendros y frutales. Las terrazas fueron plantadas tradicionalmente con cereales, legumbres, algarrobos y vides, pero la mayoría están abandonadas en la actualidad.
- Los pinares constituyen buenas fuentes de ingresos (recolección de piñas para la extracción de piñones). El principal activo forestal de la región es la Reserva de cedros de Chouf, una de las zonas protegidas más importantes del Líbano.
- La producción animal está distribuida entre ganado caprino, bovino y aves de corral. El número de cabreros está disminuyendo, a pesar de la idoneidad de la región para esta actividad.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Asmar (2006)

**Para más información respecto al trabajo del Proyecto de ADRS-M sobre las externalidades de las regiones de montaña:**

<http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/2900/index.html>

# Políticas, instituciones y procesos para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS)

## La agricultura y el desarrollo rural sostenibles

### ¿Qué es el desarrollo sostenible?

El concepto de desarrollo sostenible se introdujo en el informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), y define el desarrollo sostenible como "el desarrollo que satisface las necesidades<sup>2</sup> del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades".

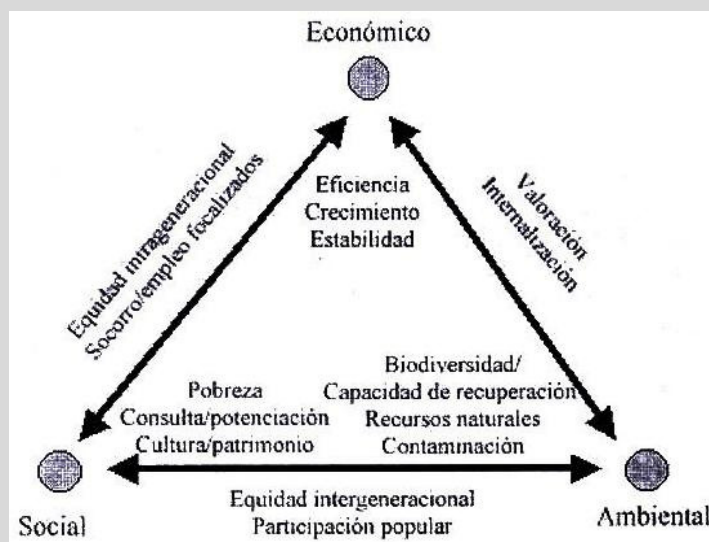
Era una forma de apartar la atención de los estrechos intereses sectoriales y dirigirla a un enfoque que **abarca en general** objetivos ambientales, sociales y económicos.

El **pilar económico** tiene como base el principio de la necesidad de elevar **al máximo el bienestar** de la sociedad y **erradicar la pobreza** a través de la utilización óptima y eficaz de los recursos naturales.

El **pilar social** se refiere a la elevación del **bienestar** de las personas, mejorar el acceso a los servicios básicos de salud y educación, satisfacer normas mínimas de seguridad y respeto a los derechos humanos. También se refiere al desarrollo de las diversas culturas, la diversidad, el pluralismo y la participación eficaz de las bases en la toma de decisiones. La cuestión de la **equidad**<sup>3</sup> sigue siendo un elemento fundamental de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible.

El **elemento ambiental** se ocupa de la conservación y mejoramiento de los recursos básicos materiales y biológicos y de los ecosistemas.

**Figura 2: Tres pilares principales del desarrollo sostenible**



Fuente: FAO (1997b)

<sup>2</sup> El concepto de "necesidades" hace referencia en particular a las necesidades básicas de las personas pobres del mundo, a las que debería darse prioridad absoluta.

<sup>3</sup> La distribución de los beneficios y el acceso a los recursos.

El logro del desarrollo sostenible es una tarea formidable ya que los **tres elementos deben recibir una consideración equilibrada**. Las **interfaces** entre los tres planteamientos son también importantes. Así, la interacción de los elementos económicos y sociales plantea cuestiones como la equidad intergeneracional (distribución de los ingresos) y el socorro orientado específicamente a los pobres. La interacción de los aspectos económico y ambiental ha producido nuevas ideas sobre la valoración e internalización de los efectos ambientales. Los contactos socioambientales han provocado un renovado interés por aspectos como la equidad intergeneracional (derechos de las generaciones futuras) y la participación popular.<sup>4</sup>

## ¿Qué es la agricultura y el desarrollo rural sostenibles?

El concepto de ADRS surgió a principios del decenio de 1990 como **marco** para dirigir una mayor atención a las **cuestiones de la sostenibilidad en los procesos de desarrollo agrícola<sup>5</sup> y rural<sup>6</sup>** tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La ADRS proporciona un marco amplio que abarca los principios del desarrollo sostenible, incluida la viabilidad económica, la oportunidad cultural, la justicia social, la integridad del medio ambiente y la productividad a largo plazo. La ADRS trata, en forma inherente, no sólo la agricultura, sino también los recursos naturales, el medio ambiente, la salud y los sectores social, institucional y económico.

## La ADRS como "un trayecto más que un destino"

Como señala la OCDE: "El desarrollo sostenible es acumulativo y se basa en lo que ya existe, y su resultado **es a la vez un proceso y un objetivo establecido**. El desarrollo sostenible constituye **un conjunto de medidas, actividades y prácticas de corto, mediano y largo plazo orientadas a tratar los intereses inmediatos a la vez que las cuestiones de largo plazo**."

La ejecución eficaz de la ADRS requiere **procedimientos integrados de políticas, planificación y aprendizaje social**; su viabilidad política depende de que cuente con el pleno apoyo de las personas en las que repercute, así como de sus gobiernos, las instituciones sociales y las actividades privadas que se integran en una acción participativa.

Desde esta perspectiva, el proceso de desarrollo sostenible irá siempre por delante del producto.

### Para más información respecto al trabajo de la FAO sobre la ADRS:

**Sitio web ADRS:** <http://www.fao.org/sard/es/sard/1888/index.html>.

<sup>4</sup> Anexo 1 resume los principios clave identificados por la OCDE para el desarrollo de las estrategias para el desarrollo sostenible.

<sup>5</sup> La Constitución de la FAO define la agricultura en un contexto general y declara que: "el término 'agricultura' y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales."

<sup>6</sup> La FAO entiende el desarrollo rural como "un concepto general que reconoce que cualquier actividad de apoyo dirigida a mejorar las vidas de las personas en las zonas rurales debe tener un enfoque multisectorial e integrado." (FAO 2003). FAO (2004a) también proporciona un excelente panorama general de las diversas aproximaciones al desarrollo rural.

## Políticas

### ¿Qué es la política y la formulación de políticas?

Tradicionalmente, se ha entendido la política como lo constituido por las **“decisiones tomadas por quienes tienen la responsabilidad en un área política determinada, y tales decisiones adoptan normalmente la forma de declaraciones o posiciones formales sobre un asunto y son posteriormente ejecutadas por la burocracia”** (Keeley y Scoones, 1999). La concepción tradicional de la formulación de políticas (conocida como modelo lineal, principal, de sentido común o racional) ve la creación de políticas como un proceso de resolución de problemas que es racional, equilibrado, objetivo y analítico. La aplicación de políticas se entiende como un proceso separado que comienza una vez se haya formulado la política en cuestión.

Sin embargo, los procesos políticos tienden a ser más complejos en las situaciones de la vida real: **“a menudo, son claramente no lineales, intrínsecamente políticos y controvertidos, más graduales y poco sistemáticos”** que lo que sugiere el modelo lineal (Keeley 2001: 9). Es más, **la aplicación de una política “requiere construcción de consenso, participación de partes interesadas clave, resolución de conflictos, compromisos, planificación de contingencias, movilización de recursos y adaptación”** (Sutton 1999: 23).

#### Algunas formas de hacer políticas

- Pequeños cambios a la políticas existentes efectuados gradualmente
- Debate y negociación entre el Estado y actores de la sociedad civil
- Un proceso por ensayo y error, confrontando las hipótesis con la realidad
- El proceso burocrático y las instituciones de las que emerge
- Lucha política entre grupos de interés dentro de la sociedad

Fuente: Karl (2002, p. 4)

#### Resumen

**De este modo, cualquier evaluación de las fortalezas y debilidades de las políticas para la ADRS en regiones de montaña necesitará considerar no sólo los contenidos de las propias políticas, sino también los procesos implicados en su formulación, aplicación, seguimiento y evaluación.**

#### Políticas para la ADRS: cinco tipos principales de herramientas políticas

- **Políticas económicas y sociales de carácter general**, orientadas a influir en el crecimiento económico global, el comercio, el nivel de precios, el empleo, la inversión y la población.
- **Políticas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural**. Las políticas de este tipo suelen adoptarse para influir en factores como los ingresos rurales, la base de recursos agrícolas, la producción agraria, el consumo de productos agropecuarios, el nivel y variabilidad de los precios agrícolas, y la calidad de los alimentos.
- **Políticas relacionadas con los mercados**, en particular el establecimiento de instituciones y normas de mercado, y la delimitación de los derechos de propiedad.
- **Políticas encaminadas a establecer procesos democráticos y participativos** con el fin de lograr la participación con todos los grupos interesados en la toma de decisiones y en la aplicación de la ADRS.
- **Políticas encaminadas específicamente a influir en la utilización de los recursos naturales y a proteger el medio ambiente.**

Si bien muchas de las políticas mencionadas no tienen como principal objetivo lograr la ADRS, todos son elementos esenciales de la misma.

<b>Recuadro 5: Ejemplo de herramientas/estrategias políticas examinadas en Serbia</b>	
<b>Estrategia de reducción de la pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esfuerzos coordinados para localizar la pobreza rural a través de un documento político programático multisectorial. Resalta la naturaleza multidimensional de la pobreza.</li> </ul>
<b>Estrategia medioambiental nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centrada en la gestión mejorada de recursos, la extensión y modernización de la infraestructura medioambiental y los objetivos relacionados con la conservación de la naturaleza y la biodiversidad.</li> </ul>
<b>Plan espacial de la República de Serbia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esboza el desarrollo de la montaña rural y de las regiones de tierras altas como áreas clave para la protección del desarrollo de los recursos de la tierra, la forestación y las mejoras técnicas de los terrenos agrícolas.</li> <li>▪ Pone el énfasis en los principios del desarrollo sostenible</li> </ul>
<b>Estrategia de desarrollo regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se centra en el desarrollo regional equilibrado con un análisis detallado de los indicadores económicos, sociales e infraestructurales con el fin de abordar las disparidades interregionales e intrarregionales.</li> </ul>
<b>Estrategia de turismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proporciona una evaluación del potencial para el desarrollo del turismo y de actividades que podrían preverse.</li> </ul>

Fuente: PNUMA-ISCC, Tar (2007)

## **Instituciones y gobernabilidad**

El sistema de gobierno en funcionamiento influirá en los procesos de formulación de políticas y en los procesos a través de los que se apliquen las decisiones. La formulación de políticas es un proceso gradual que requiere una **continua interacción entre el Estado y la sociedad civil, incluido el sector privado**. Así, cuando se evalúan las políticas en un país determinado, es importante **identificar los tipos de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil** existentes y ver cómo están implicadas en el proceso de formulación de políticas. Es especialmente importante entender las **normas y costumbres** que determinan la forma en que cada organización toma sus decisiones y también cómo interactúan entre ellas en la formulación y aplicación de políticas en el terreno.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> De hecho, la definición de instituciones del LSP de la FAO (2005) se refiere tanto a las cuestiones institucionales como a las de gobernabilidad. Se define "instituciones" en referencia a ambas: a) organizaciones o agencias que operan tanto en el seno del sector público como del privado (p. ej., el departamento de agricultura, el departamento de salud del distrito, la sección local de una ONG, una organización religiosa como una iglesia o mezquita, un sindicato, un comité de un pueblo, una organización no formal...); y b) los mecanismos, normas y costumbres por los que las personas y organizaciones interactúan con otras (p. ej., las normas que determinan las costumbres locales, los préstamos, los certámenes culturales...; el contrato entre una empresa y sus trabajadores; las leyes que rigen la forma en que unas empresas hacen negocios con otras; los códigos y normas de una organización o burocracia; la asignación de responsabilidades en los procesos de formulación de políticas; las normas de promulgación de la legislación; y los mecanismos por los que se aplica la legislación a nivel nacional y local).

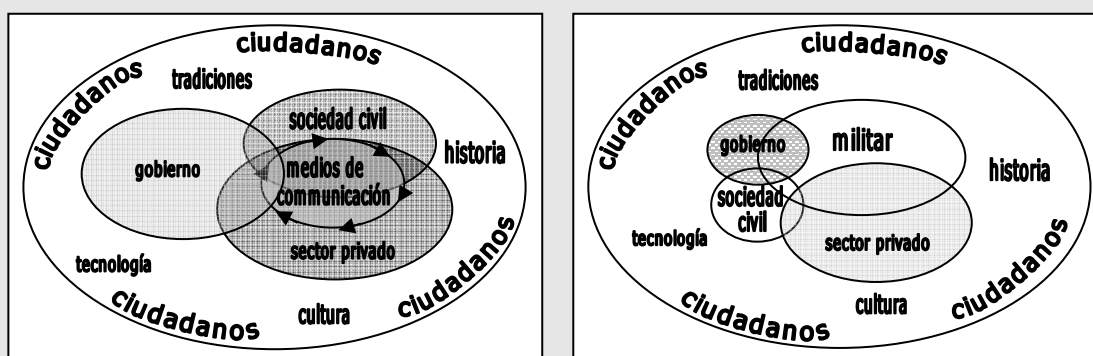
### Recuadro 6: Principales instituciones identificadas en la evaluación del Líbano

- **Los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente** están lanzando iniciativas para salvaguardar el patrimonio natural y promover la protección y la gestión apropiada de los recursos naturales. Se han promulgado leyes que prohíben la tala y protegen los bosques de los incendios, el pastoreo y la mala gestión.
- **El Plan Verde (Green Plan)**, un organismo independiente vinculado al Ministerio de Agricultura, se encarga de la realización de balsas de montaña, redes de riego, caminos y terrazas agrícolas.
- **El Ministerio de Desplazados** ha fomentado el retorno de los desplazados por la guerra mediante la asignación de fondos para la reconstrucción de pueblos, casas y monumentos religiosos.
- **El Ministro de Asuntos Sociales** se ocupa de mitigar la pobreza.
- **El Ministerio para la Reforma Administrativa** está trabajando con los municipios en planes de desarrollo sostenible con el apoyo técnico y financiero de la UE.
- **El Consejo para el Desarrollo y la Reconstrucción** ha elaborado recientemente un plan de uso de la tierra en el que se da una atención especial a las zonas de montaña en términos de protección y conservación (principalmente a la alta montaña, más allá de los asentamientos humanos).
- **El Ministerio de Economía** está desarrollando medidas económicas para fomentar la inversión y mejorar la calidad de los productos.
- **El sector privado, las ONG y las organizaciones internacionales** están ayudando al país mediante la provisión de ayuda técnica y financiera a proyectos específicos.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Asmar (2006)

El grado en el que las distintas instituciones o actores pueden participar en este proceso político está, no obstante, determinado en gran parte por el **panorama político y social** en el que se encuentran. El diagrama de Venn que puede observarse a continuación proporciona, por ejemplo, ilustraciones de diferentes tipos de interacciones que pueden darse en un territorio determinado; el tamaño de cada círculo representa el poder relativo que tiene cada una en el seno de una sociedad concreta. El segundo diagrama es un ejemplo de cómo los militares (o un partido político) o las empresas multinacionales podrían representar un papel dominante dentro de un país específico, lo cual puede derivar en que ejerzan una mayor influencia sobre las políticas que se formulen. De este modo, cualquier evaluación de políticas necesitará conocer el contexto en el que se formulan las políticas.

### Ilustraciones de interacciones que pueden darse en un territorio determinado



Fuente: Graham et al. (2003)

También es importante advertir que las interacciones entre las instituciones se dan a nivel nacional, subnacional, local y, cada vez más debido a los efectos de la globalización, internacional. Así pues, es

necesario tener en cuenta **tanto las relaciones horizontales como las verticales de estas instituciones** en los distintos niveles de gobernabilidad.

Este proceso necesita la **existencia de instituciones** de gobierno y de la sociedad civil con capacidad para ocuparse de tales procesos, **así como un sistema de gobierno** a nivel nacional, subnacional y local que les permita interactuar de forma equitativa y legítima. La siguiente tabla agrupa algunos de los **principios básicos** reconocidos universalmente como importantes para un buen gobierno.

Los cinco principios del buen gobierno <sup>1</sup>	Principios del PNUD <sup>2</sup>
1. Legitimidad y voz	<p><b>Participación:</b> todos los hombres y mujeres deberían tener voz en la toma de decisiones, bien directamente, bien a través de instituciones legítimas intermedias que les representen. Esta amplia participación se construye sobre la base de la libertad de asociación y expresión, así como de las capacidades para participar constructivamente.</p> <p><b>Orientación de consenso:</b> un buen gobierno media entre distintos intereses para alcanzar un amplio consenso respecto a lo que resulta de mayor interés para el grupo y, si es posible, también respecto a políticas y procedimientos.</p>
2. Dirección	<p><b>Visión estratégica:</b> los líderes y la sociedad tienen una vasta perspectiva a largo plazo sobre el buen gobierno y el desarrollo humano, junto a una idea de lo que se necesita para dicho desarrollo. También hay un conocimiento de las complejidades históricas, culturales y sociales en las que se funda dicha perspectiva.</p>
3. Actuación	<p><b>Capacidad de respuesta:</b> las instituciones y los procesos tratan de servir a todas las partes interesadas.</p> <p><b>Eficacia y eficiencia:</b> procesos e instituciones producen resultados que topan con necesidades mientras hacen el mejor uso de los recursos.</p>
4. Responsabilidad	<p><b>Responsabilidad:</b> quienes toman las decisiones en el gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son responsables ante la sociedad, así como ante las partes interesadas institucionales. Esta responsabilidad varía dependiendo de las organizaciones y de si la decisión es interna o externa.</p> <p><b>Transparencia:</b> la transparencia se construye sobre la base del libre flujo de la información. Procesos, instituciones e información son directamente accesibles para aquellos a quienes conciernen, y se proporciona información suficiente para entenderlos y vigilarlos.</p>
5. Justicia	<p><b>Equidad:</b> todos los hombres y mujeres tienen oportunidades para mejorar o mantener su bienestar.</p> <p><b>Imperio de la ley:</b> los marcos legales deberían hacerse cumplir justa e imparcialmente, especialmente las leyes sobre derechos humanos.</p>

**Nota:** <sup>1</sup> Estos principios se superponen o entran en conflicto a menudo en algunos puntos. Se ponen en práctica de acuerdo al contexto social actual y no se refieren sólo a los resultados del poder, sino también a cuán bien se ejerce éste.

<sup>2</sup> Referencia al texto del Informe del PNUD "Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible, 1997"

**Fuente:** Graham et al. (2003, p. 3)

## **Resumen**

**Para entender por qué triunfan o fracasan las políticas para la ADRS en zonas de montaña, es importante que se tengan en cuenta las cuestiones que afectan a las instituciones y al sistema de gobierno en funcionamiento.**

**Es especialmente importante conocer y evaluar las capacidades y papeles que representan el gobierno y las instituciones de la sociedad civil, cómo interactúan entre ellas (tanto horizontal como verticalmente) a nivel centralizado y descentralizado, y cómo participan en el desarrollo, la toma de decisiones, la aplicación y la evaluación de políticas para la ADRS.**

## Cuatro procesos políticos fundamentales

Hay **cuatro procesos fundamentales** que pueden ser identificados durante las **fases de formulación, aplicación, supervisión y evaluación** del desarrollo de políticas, que incluyen **procesos políticos, planes institucionales y procedimientos de gestión de los conocimientos, procesos participativos y de movilización de recursos.**

### Procesos políticos

El proceso político supone garantizar la existencia de un **vigoroso compromiso político de la dirección superior y de las autoridades locales del país.** Los responsables de dirigir la elaboración de políticas para la ADRS deben adoptar plenamente el desarrollo sostenible y dedicarse a promoverlo en forma constante. También tienen que fomentar la elaboración de políticas y marcos políticos en **los ámbitos sublocales** (por ejemplo, de la provincia, el distrito, las ciudades, la comunidad local) y proporcionar **nexos de trabajo eficaces en los distintos niveles.**

#### a) Importancia de un alto nivel de compromiso político

Un compromiso político fuerte y a largo plazo con el desarrollo sostenible es un requisito indispensable para provocar eficazmente los cambios necesarios en las políticas y las instituciones, lo cual no implica únicamente la consecución de apoyo político para aprobar varias leyes para la ADRS, sino que debe haber también un fuerte **compromiso y buena voluntad** políticos **para consolidar las leyes** que han sido aprobadas con el fin de asegurar que están “funcionando” adecuadamente en el terreno. El último objetivo es ser capaz de desarrollar en un país la capacidad para pensar y operar estratégicamente en cuanto al desarrollo sostenible.

#### b) Necesidad de un organismo central de coordinación y participación de todos los ministerios para promover el apoyo gubernamental

En la formulación y ejecución de políticas y marcos políticos eficaz es necesaria, desde el principio, una estrecha participación de los **ministerios de finanzas y planificación con otros ministerios** del gobierno, sobre todo los de agricultura y desarrollo rural. Por lo tanto, se necesita un **organismo central de coordinación**<sup>8</sup>. De esta manera, los marcos políticos se dan a conocer como iniciativa seria e importante del gobierno y se fortalecen los nexos con otras políticas y procedimientos importantes.

#### c) Compromiso y participación del sector privado y la sociedad civil

También es importante asegurar la participación del sector privado y de la sociedad civil a fin de promover la coherencia entre las posiciones de las partes interesadas y las políticas, y obtener un amplio apoyo y compromiso. Muchas organizaciones **de la comunidad** y de la sociedad civil a menudo conocen mejor que los ministerios del sector las consecuencias sociales, económicas y ambientales de las decisiones tomadas por el gobierno central.

### Procesos participativos

Éste entraña la **participación de grupos gubernamentales y no gubernamentales en la elaboración de políticas, el intercambio de información, la toma de decisiones, la ejecución de políticas, etc.** Es necesario evaluar cuánta participación es posible y necesaria y elaborar procesos participativos **inclusivos** formados por **diversos estratos.**

---

<sup>8</sup> Ejemplos de organismos centrales de coordinación: oficina del Primer Ministro o del Presidente, o de un ministerio con autoridad central, como el de finanzas o planificación económica. UNDESA menciona que los consejos nacionales para el desarrollo sostenible también han demostrado su pertinencia para reunir a las diversas partes interesadas para la formulación y ejecución de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible.

Es necesario lograr el **equilibrio** entre la incorporación de una gran variedad de participantes – para obtener un consenso de base amplia y duradero - y evitar cargar en exceso la capacidad de servicio y gestión de los que dirigen el proceso de la elaboración de políticas. Si la capacidad de gestión es débil y los mecanismos participativos deficientes, el número de participantes puede ser limitado al principio, pero debe incrementarse con el desarrollo y reiteración de tareas específicas de políticas.

Los **medios de comunicación** deben utilizarse con eficacia para crear un foro de debate y crear conciencia.

### a) Enfoques en la comunidad y de abajo-arriba

La actual **tendencia a la descentralización** ofrece la oportunidad de conectar los procesos nacionales para la elaboración de políticas a los enfoques participativos basados en la comunidad e instrumentos de apoyo (por ej., evaluación rural participativa).<sup>9</sup>

### b) Equilibrar los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba

Uno de los principales retos es también **encontrar el justo equilibrio** entre los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba. Las políticas y los marcos políticos necesitan considerar qué asuntos pueden ser tratados únicamente a nivel nacional y central, y cuáles pueden ser abordados más localmente. El resultado de este equilibrio es algo que sólo puede alcanzarse mediante un proceso reiterativo y un aprendizaje a partir de las experiencias.

### c) Equilibrio entre el conocimiento técnico y los participantes locales

Las aptitudes técnicas (como la recopilación y análisis de datos básicos, la evaluación estadística, la proyección económica, etc.) no pueden proporcionar, por sí solas, acceso a toda la información necesaria y útil, y casi todas las cuestiones clave necesitan someterse a la consideración de una gran variedad de grupos de participantes interesados.

## Planes institucionales y procedimientos de gestión de los conocimientos

Los planes institucionales y los procedimientos de gestión del conocimiento del desarrollo de políticas implican una **amplia variedad de actividades** que incluyen “la acometida de una evaluación de la situación económica, social y medioambiental; la identificación de problemas; la fijación de prioridades claras; el establecimiento de objetivos; y el desarrollo de un programa de inversión, supervisión y evaluación.” (UNDESA: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)

A fin de realizar estas tareas, es importante **incrementar los conocimientos básicos y aprovechar las políticas y marcos políticos de que ya se disponga, elaborar un sistema para armonizar las principales políticas económicas, sociales y ambientales asociadas, y llevar a cabo el fortalecimiento de capacidad para la elaboración de políticas de forma permanente.**

### Ejemplos de importantes capacidades y habilidades técnicas

En la práctica, la capacidad técnica y las habilidades metodológicas son necesarias para:

- **Formular o enmendar leyes** para que se reflejen en las políticas y las apoyen. La elaboración de leyes de calidad no sólo facilita la consecución de apoyo político, sino

<sup>9</sup> Aunque los costes de participación en términos de tiempo y dinero son bastante altos, éstos pueden disminuir con cada repetición del desarrollo de políticas cuando el ámbito, propósito y metodologías para la participación de cada grupo se hacen más claros y mejor enfocados.

que es también el mecanismo clave para asegurar la aplicación de las políticas.

- **Analizar** apropiadamente los **retos clave** y sus causas subyacentes, los actuales o potenciales **impactos** a corto y largo plazo de los enfoques para abordarlos, y las políticas y marcos institucionales correspondientes.
- **Recabar buenos datos de referencia** cuya carencia podría dificultar la capacidad para efectuar un análisis adecuado.

Fuente: UNDESA (2002)

Algunas de las **principales enseñanzas** extraídas en la ejecución de actividades, relacionadas con esos planes institucionales y procedimientos de gestión de los conocimientos, son:

### a) Establecer una perspectiva de largo plazo y prioridades, y lograr la integración

- La perspectiva debe avanzar desde las aspiraciones nacionales y subnacionales, tomando en cuenta a los grupos socialmente marginados, y debe relacionarse con las realidades regionales e internacionales. Si bien se necesitan políticas de corto plazo, deben basarse en una perspectiva de plazo más largo.
- Las políticas son más eficaces cuando se elaboran de acuerdo a un examen **exhaustivo e integral** de las cuestiones económicas, sociales, ambientales e institucionales

### b) Convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación entre los marcos del país en todos los niveles

- No es factible unir todos los marcos de planificación estratégica pero es posible buscar su complementariedad y congruencia a fin de que **se apoyen recíprocamente**.<sup>10</sup> Es necesario crear mecanismos de coordinación entre los sectores y congruencia entre los sectores y las estrategias. Para ello se necesitan mejores procedimientos institucionales y prácticas, con apoyo de **sistemas apropiados de gestión y sistemas para la gestión y solución eficaz de diferencias**.
- La experiencia revela que **aprovechando las políticas de las que ya se dispone** y garantizando su desarrollo continuo y su mejoramiento mediante supervisión y evaluación, se puede fortalecer la apropiación nacional de las políticas. El punto de partida será, por lo tanto, determinar los procesos e iniciativas que ya existen en el país.
- La **coordinación y la gestión regionales** también son importantes cuando varios países tienen recursos naturales y ecosistemas en común (por ejemplo, una cuenca hidrográfica).<sup>11</sup>
- **Descentralización**<sup>12</sup>, es un mecanismo eficaz para promover la convergencia de los diversos marcos de planificación. A través de instituciones locales fuertes, información accesible, foros de debate y mecanismos de gestión de las diferencias y su solución se contribuye a forjar enfoques integrados. De esta manera, es **imperativo establecer nexos entre los enfoques verticales y participativos**.

<sup>10</sup> La convergencia debe incrementarla el gobierno creando y manteniendo un marco matriz que tenga cuenta de todos los procesos de planificación estratégica en el país (nacionales, subnacionales, locales, respuestas ante compromisos internacionales, etc.).

<sup>11</sup> La Estrategia Andina de Biodiversidad preparada por un conjunto de países sudamericanos proporciona una perspectiva regional común y determina intereses comunes.

<sup>12</sup> Es necesario acompañar la descentralización de: 1) transferencia de recursos económicos y habilitación, a fin de incrementar esos recursos localmente; 2) creación de capacidad; 3) determinación clara de las funciones de los diferentes niveles del gobierno en la planificación, gestión económica, etc.; 4) amplias intervenciones legislativas y administrativas para lograr la integración de las oficinas descentralizadas de los organismos del gobierno en estructuras locales de administración; 5) coordinación del apoyo de los organismos de desarrollo en el ámbito local. Más información sobre la descentralización y su relación con las actividades del Estado en pro del desarrollo rural, en: FAO (1997a).

### c) Sistemas de gestión y capacidad para las políticas

- Un marco político efectivo para el desarrollo sostenible y la ADRS pide una **buena gestión**. Debe proporcionar coordinación, dirección, administración y control financiero, aprovechar las aptitudes y capacidades y garantizar el cumplimiento de los plazos. Las **funciones, responsabilidades y relaciones** entre los distintos participantes principales en los procesos de la elaboración de políticas se deben definir y entender con claridad. **La buena dirección es decisiva**.
- Un elemento clave de la elaboración de políticas consiste en **aprovechar los conocimientos y especialidades existentes**, por lo cual será importante crear conocimientos técnicos y capacidad analítica. El conocimiento y las instituciones tradicionales necesitan recibir el reconocimiento. Los conocimientos y sistemas autóctonos representan una abundante experiencia local pertinente, y los medios de supervivencia y adaptación pueden contribuir en forma considerable. También es útil comunicar experiencias con otros países.
- La **comunicación pública** es importante y la elaboración de políticas requiere de una comunicación **bidireccional** entre los encargados de elaborar las políticas y el público, así como también es importante que las partes interesadas entiendan bien el desarrollo sostenible y la importancia de cambiar actitudes, comportamiento e instituciones para lograrlo.
- **Sistemas de solución de diferencias**. Un elemento importante de un proceso de elaboración de una política es crear mecanismos para determinar esas diferencias y contribuir con las partes interesadas a negociar acuerdos entre las posiciones actuales y los intereses comunes de largo plazo.

### d) Determinación de indicadores

- La planificación estratégica y la toma de decisiones para el desarrollo sostenible deben basarse en información y datos fiables sobre las tendencias, las presiones y las reacciones ambientales, sociales y económicas.<sup>13</sup>

### e) Establecer sistemas de supervisión y garantizar la obligación de rendir cuentas

- Debe existir un plan de acción aprobado que especifique lo que debe supervisar, quién debe hacerlo y en qué momentos. Un buen sistema de supervisión exige intervención en distintos niveles y trata estas cuestiones en forma integrada y participativa en el proceso de planificación estratégica.
- Sistemas de verificación y recapitulación para los sistemas de gobierno y de gestión (con procedimientos de enmienda) para garantizar transparencia en la acción.
- La información debe ponerse a disposición de las partes interesadas con regularidad.

## Mobilización de recursos

Puede ser necesario contar con recursos para el proceso de elaboración de políticas, de origen interno e internacional, según corresponda. Las políticas deben ser financiadas a través del **presupuesto del gobierno** porque "entonces tienen más probabilidades de ser un proceso continuo que cuente con apoyo político y se integra en el proceso de elaboración de políticas y toma de decisiones. Sin estos nexos, las políticas pueden depender de la financiación externa." (OECD-DAC 2001)

Es importante asegurar la disponibilidad de recursos internos adecuados para todos los proyectos; la plena participación del sector privado en el proceso de elaboración de las políticas. Si la ayuda

---

<sup>13</sup> Un documento de la FAO elaborado para la Conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural, celebrada en Porto Alegre (marzo de 2006), identificó veintiocho **indicadores fundamentales para el desarrollo rural**. Se puede encontrar una lista de los indicadores en el siguiente sitio web: [http://www.icarrd.org/en/icard\\_doc\\_down/tech\\_TD2\\_en.doc](http://www.icarrd.org/en/icard_doc_down/tech_TD2_en.doc).

económica para financiar las actividades debe obtenerse del exterior, es preferible asignarla en el presupuesto como ayuda general en vez de como proyecto. Como hay una disponibilidad limitada de recursos, es esencial establecer las prioridades clave.<sup>14</sup>

#### Para más información al respecto:

- **Programa de apoyo a los medios de vida (*LSP: Livelihood Support Programme*):** [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe4/pe4\\_040501\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe4/pe4_040501_es.htm)
- **Participación de las partes interesadas:** véase Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2001 y <http://www.oecd.org>
- **Asuntos de participación:** véase el sitio Web de Participación de la FAO: <http://www.fao.org/participation/espanol/default.htm>

---

<sup>14</sup> Es importante la capacidad de resolver conflictos y crear consenso para establecer las prioridades.

## Segunda parte: El marco

El objetivo general de las evaluaciones rápidas de políticas de ADRS-M es **estimular la reflexión y acción** de todas las partes interesadas involucradas en la cuestión a nivel nacional y regional con el fin de **mejorar las políticas, instituciones y procesos para la ADRS-M**.

Las evaluaciones facilitan una **comprensión de las fortalezas y debilidades de las distintas políticas relacionadas con la ADRS en las regiones de montaña, así como recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento** que pueden ayudar a mejorar la situación actual. Las evaluaciones no pretenden llevar a cabo análisis en profundidad de las políticas de un sector específico, sino más bien tratar de facilitar una **mayor comprensión transversal**. Asimismo, también deberían dirigir una atención específica a las políticas que abordan asuntos relacionados con todo lo que rodea a las **especificidades de las montañas**, como las dificultades, la diversidad o el potencial.

La vasta naturaleza de la propia materia de la ADRS puede hacer que las evaluaciones de las políticas resulten bastante complejas. Este marco trata así de facilitar una guía general sobre cómo debe procederse a la hora de realizar análisis transversales de políticas, instituciones y procesos para la ADRS-M.

### *Un proceso altamente participativo y de múltiples partes interesadas*

Dado que la ADRS es un proceso en el que participan **múltiples sectores que relacionan con fuerza la agricultura y el desarrollo rural, así como elementos de todos los niveles del gobierno**, las evaluaciones deben prestar atención a la opinión de los diferentes componentes de la sociedad en los diversos niveles, es decir: los niveles nacional y descentralizado del gobierno, la sociedad civil, comprendido el sector privado, y tomar en cuenta también el carácter de participación de múltiples interesados en la ADRS. La participación de las varias partes interesadas en el proceso de la evaluación de políticas es también importante para asegurar **una mayor apropiación** y puede proporcionar un incentivo para actuar en actividades de seguimiento que serán propuestas.

#### **Recuadro 7: Partes interesadas implicadas en Centroamérica**

La metodología empleada fue eminentemente participativa involucrando de manera directa a:

- Funcionarias/os públicos involucrados en la gestión de políticas públicas de ADRS a nivel central y departamental/regional de los diferentes ministerios e instituciones del sector agropecuario, ambiental, de servicios básicos, turismo, etc. de todos los países de América Central
- Alcaldes y funcionarias/os de los gobiernos municipales
- Representantes de asociaciones, cooperativas, gremios de productoras/es, artesanas, mujeres y pueblos indígenas
- Organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios de apoyo técnico y financiero al sector productivo y comercial rural
- Consultoras/es y expertas/os regionales y nacionales
- Funcionarias/os de agencias y programas de cooperación internacional: FAO, COSUDE y PASOLAC
- Representantes de instancias de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil: Comités de Desarrollo Departamental, Municipal, Comisión Regional Sectorial Agropecuaria
- Corporación privada hortícola de Costa Rica

Fuente: PASOLAC (2005)

## **Enfoque**

Dado que la ADRS requiere la integración de políticas que atraviesan diversos sectores, el objetivo de las evaluaciones no es llevar cabo análisis en profundidad, sino más bien el de suministrar una **visión general y una comprensión transversal** de las fortalezas y debilidades de las políticas para la ADRS.

Ya que los logros y fracasos de las políticas no dependen sólo de sus contenidos, sino también del contexto en el que se desarrollan y aplican, las evaluaciones de políticas de ADRS-M ponen un **especial énfasis en el examen de las instituciones y procesos** implicados en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de políticas.

### ***Algunas herramientas para un proceso participativo***

Las evaluaciones tienden a ser, en mayor medida, un **estudio cualitativo**. Por eso, las principales herramientas utilizadas son **revisiones bibliográficas<sup>15</sup> y entrevistas** con informantes clave, tanto de los **gobiernos como de la sociedad civil**, en distintos sectores relacionados con la ADRS, llevadas a cabo de modo **iterativo y equilibrado**.

El desarrollo de **talleres entre múltiples partes interesadas en los niveles descentralizado y/o nacional** constituye una herramienta de enorme utilidad:

- Para recabar información y opiniones sobre cómo están funcionando las políticas en el terreno;
- Para facilitar perspectivas sobre las fortalezas y debilidades de los procesos implicados en la formulación, ejecución y evaluación de políticas de ADRS-M.

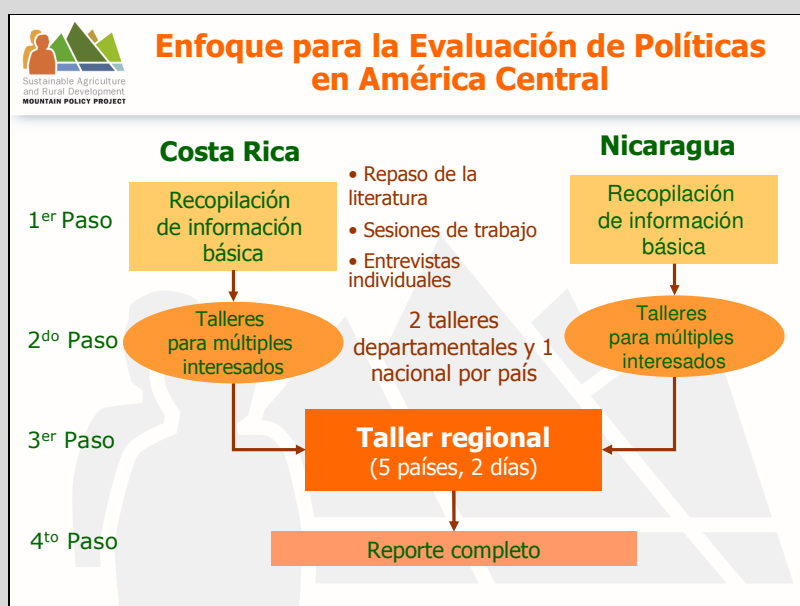
Estos talleres funcionan también como **foros para debatir problemas de carácter práctico** a la hora de hacer frente al desarrollo y ejecución de políticas, pudiendo facilitar así **recomendaciones de utilidad y propuestas de actividades de seguimiento** que responderían a una demanda existente en el terreno. Además, y lo que resulta aún de mayor importancia, estos talleres pueden involucrar a las partes interesadas desde las fases iniciales del proceso y obtener así su compromiso para llevar a cabo las recomendaciones y actividades de seguimiento que se propongan.

Las evaluaciones de políticas de ADRS-M llevadas a cabo en Centroamérica (Recuadro 2) y en el Hindu Kush-Himalaya (Recuadro 3) se valieron de este tipo de talleres para recopilar información.

---

<sup>15</sup> La agricultura pero también las políticas de desarrollo rural y otras que inciden en el desarrollo rural sostenible.

## Recuadro 8: El proceso de evaluación de políticas desarrollado en Centroamérica<sup>16</sup>



### Recopilación de la información de contexto

- Sesiones de trabajo con informantes clave (p. ej., expertos y trabajadores de instituciones públicas y agencias internacionales de cooperación), con el fin de identificar posibles puntos de entrada, documentación relevante relacionada con las políticas e instituciones de la ADRS, así como para recibir sugerencias sobre las personas que se han de entrevistar y las regiones en las que podrían llevarse a cabo talleres consultivos.
- También se realizaron entrevistas individuales (16 en Nicaragua y 21 en Costa Rica). La información recabada fue utilizada para el informe final y para la elaboración de una antología de políticas de ADRS-M.

### Talleres de múltiples partes interesadas

Estos talleres se celebraron a nivel departamental (en distintas comunidades de montaña) y fueron seguidos de un taller a nivel nacional. Estas sesiones congregaron a representantes de distintas instituciones estatales, ONG, gobiernos municipales y productores con el fin de debatir las fortalezas y debilidades de las políticas públicas relacionadas directamente con la ADRS en las regiones de montaña.

#### Costa Rica

- Talleres departamentales
  - Cartago: tres talleres
  - Puriscal: 27 participantes
- Taller nacional: 18 participantes

#### Nicaragua

- Talleres departamentales
  - Jinotega: 25 participantes
  - Ocotol Nueva Segovia: 40 participantes
- Taller nacional: 17 participantes

### Taller regional

El taller regional reunió a representantes gubernamentales y de la sociedad civil, de los países de los estudios de caso y de otros países de la región, implicados en la formulación de políticas sobre

<sup>16</sup> Para mayor información sobre el proceso de evaluación en América Central vea el Anexo 2.

asuntos relacionados con la ADRS-M. Se presentaron los resultados de las evaluaciones de ADRS-M, así como las actividades de otras organizaciones y proyectos que trabajan en asuntos relacionados con la ADRS-M en la región, para obtener una visión general de la situación de la ADRS-M.

Se llevaron a cabo también sesiones de grupos de trabajo para aportar ideas y debatir varios aspectos relacionados con la ADRS-M, entre ellos la valorización de las externalidades positivas, la identificación de políticas de ADRS-M en países que no fueron objeto de los estudios de caso y una visión inicial de sus fortalezas y debilidades, así como cuestiones metodológicas relacionadas con la formulación, ejecución y evaluación de la ADRS-M.

Al final, todas estas actividades desarrollaron recomendaciones sobre las mejoras necesarias y propusieron actividades concretas de seguimiento.

Fuente: PASOLAC (2005)

### Recuadro 9: Enfoque de la evaluación de políticas de ADRS-M en el Hindu Kush-Himalaya

Con algunas diferencias específicas de cada país o cada materia, el enfoque metodológico general utilizado por los distintos equipos nacionales incluyó el examen de los informes y registros gubernamentales disponibles, conversaciones con varias agencias relacionadas con la planificación y ejecución de intervenciones de políticas y programas, estudios de investigación e informes de expertos sobre la materia, y la interacción con las comunidades o agrupaciones de campesinos.

#### Consultas nacionales

Se celebraron consultas nacionales para debatir las conclusiones y recomendaciones.

El **Taller de consulta nacional de Nepal** se celebró en Katmandú en marzo de 2006, y en él participaron representantes gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y de agencias de desarrollo. Se contó también con la presencia de autores y ejecutores del Plan de Perspectiva Agrícola (*APP*, según sus siglas en inglés), la política evaluada.

En abril de 2006 se celebró en Gangtok el **Taller de consulta nacional de Sikkim**, en el que participó la persona de coordinación regional del ICIMOD. Este taller reunió a distintas partes interesadas de las distintas agencias gubernamentales y facilitó una plataforma no sólo para que se repasaran los logros alcanzados en el desarrollo rural del Estado, sino también para que se debatiesen cuestiones políticas emergentes, tales como la agricultura orgánica.

El **Taller de consulta nacional de Bután se celebró en junio de 2006** en Bumthang y contó con la presencia de representantes de las distintas agencias relacionadas con el asunto. D. C.N. Anil, coordinador adjunto del Proyecto ICIMOD-FIDA sobre apoyo a los medios de vida sostenibles, representó al ICIMOD.

En **China (Sichuan)**, las consultas e interacciones entre las distintas agencias constituyeron la vía predominante para la creación de una base de información y la evaluación de procesos y cambios políticos emergentes.

#### Taller regional

Tras los talleres de consulta nacionales, se volvieron a revisar los documentos de evaluaciones políticas y se procedió a presentar lo esencial de estos segundos borradores en el **Taller regional de ADRS-M de la región Hindu Kush-Himalaya**, celebrado en Katmandú el 17 y 18 de julio de 2006. A este taller asistieron diseñadores experimentados de políticas y representantes de la sociedad civil, así como organizaciones internacionales como la Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico (Bangkok); el Centro para el Desarrollo Rural de Asia y el Pacífico (*CIRDAP*, según sus siglas en inglés), desde

Bangladesh; la representación de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) de Nepal; y algunas agencias bilaterales de desarrollo.

Durante los dos días, los participantes debatieron sobre las conclusiones de los estudios de caso de los cuatro países e intercambiaron algunas experiencias regionales. Se llevaron a cabo grupos de trabajo para identificar las fortalezas y debilidades de las políticas y procesos entre los distintos países. El taller contó también con una sesión para validar las recomendaciones y seguimiento de los estudios a nivel regional y nacional.

Fuente: ICIMOD (2006)

## ***Principales pasos para una evaluación rápida de políticas de ADRS-M***

### **Primer paso. Información de contexto del país estudiado (página 33)**

- Facilitar una comprensión general de los principales asuntos económicos, sociales, medioambientales y culturales relacionados con la agricultura y el desarrollo rural del país, así como la situación de la población en las montañas.

### **Segundo paso. Selección de un punto de entrada para la evaluación de políticas para la ADRS-M (página 36)**

- Simplificar y concentrar el análisis de las políticas de ADRS-M, identificando una problemática o bien cuestiones prioritarias relacionadas con la ADRS-M en la región, que será utilizado como el punto de entrada del análisis de políticas de ADRS-M.

### **Tercer paso. Perfil de la estructura de gobernabilidad y del marco institucional para las políticas de ADRS-M (página 39)**

- Facilitar una comprensión general del sistema de gobierno y marco institucional existente para las políticas de ADRS-M en el país.

### **Cuarto paso. Identificación de marcos políticos y de políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS en regiones de montaña (página 44)**

- Obtener una visión amplia de las estrategias y políticas que influyen en la ADRS en las regiones de montaña, p. ej:
  - marcos políticos y estrategias existentes para el desarrollo sostenible y la ADRS-M;
  - principales políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con los puntos de entrada del análisis.

### **Quinto paso. Examen del impacto y percepciones de las políticas para la ADRS en regiones de montaña (página 48)**

- Examinar el impacto que las políticas de ADRS tienen en las zonas de montaña y la percepción que la población tiene de las políticas estudiadas para entender mejor su eficacia y pertinencia.

### **Sexto paso. Efectos de las instituciones y de los procesos políticos existentes en las políticas para la ADRS-M (página 53)**

- Entender cómo las instituciones existentes y los procesos de formulación y ejecución de políticas han influido en los impactos positivos y negativos de las políticas identificados en el quinto paso.

### **Séptimo paso. Resumen de conclusiones, recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento (página 58)**

#### **Resumen de las conclusiones (página 58)**

- Preparar la formulación de recomendaciones a través de una síntesis de las principales conclusiones esbozadas en los pasos 5 y 6, de forma sucinta y accesible.

#### **Lecciones aprendidas (página 65)**

- Transformar las mayores fortalezas y debilidades identificadas en el análisis DAFO en lecciones aprendidas.

**Recomendaciones para mejoras (página 68)**

- Ayudar a quienes formulan las políticas y a las instituciones implicadas en la formulación y aplicación de políticas para el desarrollo de paquetes políticos y procesos mejorados para la ADRS en las regiones de montaña.

**Propuestas para actividades de seguimiento (página 71)**

- Desarrollar sugerencias de acciones concretas que puedan construirse sobre las fortalezas y oportunidades existentes, superando las debilidades y dificultades.

## Primer paso – Información de contexto del país estudiado

### Objetivo

- Facilitar una comprensión general de cuestiones de importancia relacionadas con aspectos económicos, sociales, medioambientales y culturales de la agricultura y el desarrollo rural en un país, y de la situación en la que se encuentra la población de las montañas.

### Elementos principales

Cierta información de contexto básica del país brinda, a quienes conocen el contexto general, la oportunidad de reflexionar brevemente desde el pasado y sobre cómo la agricultura y el desarrollo rural han evolucionado hasta nuestros días. Permite también a los lectores ajenos una mejor comprensión sobre la situación general y el contexto de un determinado país.

Servirá, concretamente, para esbozar la **problemática o los asuntos prioritarios**, así como la **importancia y el papel de las montañas y sus especificidades** (p. ej., potencial, dificultades y diversidad).

Una característica especial de esta información de contexto será la atención y énfasis que se dedicará a la situación **económica, social, medioambiental y cultural de las regiones de montaña, y a sus habitantes**.

### Herramientas

Revisión bibliográfica y entrevistas con informantes clave.

### Resultados esperados

#### Elementos básicos del contexto de un país

- **Breve repaso histórico y de contexto de cuestiones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural** en lo que concierne a las regiones de montaña, teniendo en cuenta cuestiones económicas, sociales, medioambientales y culturales.
- **Papel e importancia de las montañas** en el país, y **sus especificidades**, p. ej., potencial, obstáculos y diversidad.
- **Mapa** administrativo y de las regiones montañosas del país.

### Ejemplo de análisis de las especificidades de las montañas

#### Recuadro 10: Potencial de las montañas en el Líbano

- Productos con alto valor añadido, con un aumento en términos de cantidad, calidad y exclusividad, acompañados de servicios de alta calidad, podrían reportar mayores ingresos y una mayor viabilidad.
- La reducida superficie del país y su geografía podrían permitir ventajas derivadas de la proximidad entre las distintas regiones y para el desarrollo de una producción especializada por zonas de alta calidad y reducido volumen de producción. Esto podría iniciar el desarrollo y puesta en marcha de iniciativas privadas para la producción y distribución de productos típicos tanto en el Líbano como en los países vecinos.

- El abandono de las tierras agrícolas no irrigadas y la consecuente ocupación del espacio con especies forestales no productivas podría superarse mediante la plantación de especies forestales productivas y de pastos.
- Las tierras de regadío podrían ser reestructuradas y convertidas en aptas para la producción agrícola.
- La protección del medio ambiente, a través del desarrollo de una agricultura responsable, podría desembocar en un uso eficiente de los recursos hídricos y en una disminución de la contaminación provocada por los agroquímicos. Esto requeriría una formación específica de los campesinos, además de su concientización.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Asmar (2006)

### Recuadro 11: Diversidad en las montañas en los Andes peruanos

- La gran diversidad biológica y ecológica de los Andes peruanos, ha creado la oportunidad para diversificar las actividades de producción y consumo. Asimismo, la diversidad sociocultural produce diferencias de organización social, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de la comunidad. Estas especificidades se manifiestan de manera diferenciada en el espacio, reconociéndose diversas unidades territoriales con sistemas agroecológicos y sistemas socio-económicos resultantes de los cambios históricos ocurridos
- Se vislumbra que la valorización de una agricultura ecológica, de las formas tradicionales de manejo, de las modalidades de intercambio no monetario, de la biodiversidad y de la cultura local puede ser un valor añadido para el desarrollo endógeno.

Fuente: CEPES, Ravera (2006)

### Recuadro 12: Marginalidad de la población rural en las laderas de Centroamérica

A pesar de que las potencialidades de las laderas son diversas y rentables, la inversión económica, social, comercial y cultural en dichas zonas ha sido menor que en otras áreas geográficas, trayendo como consecuencia una serie de marginalidades en términos:

#### a. Económicos

- En general, las poblaciones de laderas son de bajos ingresos, o de bajo poder adquisitivo, debido las limitadas opciones de empleo.
- Las oportunidades de empleo son menores que en las zonas planas o valles donde prevalece la producción de agro-exportación. La excepción es las zonas productoras de café, en donde encuentran trabajos temporales en las labores de mantenimiento de las fincas, y de manera masiva en los cortes de café.

#### b. Infraestructura

- Deficiente infraestructura comunitaria, sobretodo de los servicios públicos, que son escasos, a grandes distancias y/o de mala calidad (agua potable, luz eléctrica, salud, educación)
- Caminos de penetración deficientes o inexistentes
- Sistemas deficientes de energía eléctrica y agua potable
- Las poblaciones cuentan con pocas o ninguna vivienda, exponiendo la salud de las familias rurales.

### **c. Productivos**

- Por sus suelos de baja fertilidad, los rendimientos son bajos y generalmente se producen cultivos de baja rentabilidad (granos básicos) o se dedican a ganadería extensiva
- Baja cobertura del riego
- Ausencia o poca existencia de infraestructura para el almacenamiento o bodegas para insumos.

### **d. Sociales**

- Generalmente de familias numerosas, con altos niveles de fecundidad, de embarazo en adolescentes y de los mayores índices de muertes maternas
- Atomización o dispersión de la población
- Elevados niveles de desnutrición crónica y aguda en la niñez, y de desnutrición, anemia y falta de hierro en mujeres en edad fértil
- Analfabetismo y deserción escolar
- Altos niveles de violencia intrafamiliar
- Altos niveles de trabajo infantil.

### **e. Ambientales**

- Mayor vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos extremos
- Alta dependencia de los recursos naturales para la alimentación y la generación de energía (leña)
- Ecosistemas frágiles susceptibles a la erosión de los suelos, presencia de aguas contaminadas por el procesamiento del café y otras prácticas agrícolas no sostenibles.

### **f. De acceso**

- Generalmente con poco acceso a los mercados locales, regionales y externos por falta de infraestructura vial, organización de las familias productoras, u otros factores
- El acceso a las tecnologías y asistencia técnica es menos favorable, ya que las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios seleccionan lugares accesibles
- El acceso al crédito es reducido, tanto por la carencia de servicios de crédito en las comunidades alejadas, como por los altos costos de transacción para las familias con pequeñas áreas en fincas
- En algunas zonas existen problemas de acceso a la tierra, y de legalización de propiedades
- Difícil acceso a los servicios básicos como salud, educación, recreación, etc.

### **g. De información**

- Poco acceso a la información sobre leyes y/o políticas, tecnologías
- Escasos o inexistencia de los servicios de comunicación televisiva, radial, y menos aún por la vía electrónica

Fuente: PASOLAC (2005)

## **Segundo paso – Selección de un punto de entrada para la evaluación de políticas para la ADRS-M**

### **Objetivo**

- Simplificar y concentrar el análisis de las políticas de ADRS-M mediante la identificación de una problemática o cuestión prioritaria (p. ej., un punto de entrada) relacionada con la ADRS-M en la región.

### **Elementos principales**

Dado que la naturaleza de la **ADRS es muy amplia** y que las evaluaciones tienen que llevarse a cabo en un **reducido periodo de tiempo**, el enfoque de la evaluación debe partir de la **selección de un punto de entrada** para el análisis. Este punto de entrada **tendrá que abordar, preferiblemente, una problemática o cuestiones prioritarias de una región concreta**, lo que contribuirá a asegurar que se pongan en marcha actividades de seguimiento.

Con el fin de facilitar una comprensión transversal, una vez que se ha seleccionado el punto de entrada, la evaluación examinará las políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con el mismo.

### **Herramientas**

La **selección de puntos de entrada** debería realizarse **en consulta con las partes interesadas**, que pueden ayudar también a asegurar una mayor apropiación e incentivar la acción sobre la base de las recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento realizadas. A continuación se esboza un ejemplo de este tipo de proceso consultivo.

#### **Recuadro 13: Selección de puntos de entrada en la cuenca mediterránea**

Como primer paso, se movilizó a una serie de partes interesadas de la región mediterránea, provenientes de esferas gubernamentales y no gubernamentales, implicadas en cuestiones relacionadas con el desarrollo de las montañas a nivel regional, nacional y local.

La información que recopilaron permitió la elaboración de diez perfiles nacionales del Mediterráneo (Albania, Bosnia-Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro; Argelia, Marruecos, Túnez; el Líbano, Siria e Italia) que presentaban los marcos de Políticas, Instituciones y Procesos de la ADRS en regiones de montaña. Estos perfiles identificaron y caracterizaron 20 "casos significativos" relacionados con cuestiones de políticas en regiones de montaña coherentes con los principios de la ADRS.

Se seleccionaron dos de estos casos para realizar una evaluación rápida de políticas de ADRS-M. En Marruecos, el objetivo fue determinar en qué medida la política nacional de manejo de cuencas contempla los principios de la ADRS. En el Líbano, en el marco de la futura Estrategia Agrícola Libanesa, se analizaron actividades piloto puestas en marcha para iniciar los procesos de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN).

Fuente: CIHEAM-IAMB (2007)

En la fase de selección del punto de entrada, debería recabarse también información para poder contar con información de contexto sobre el punto de entrada y justificar así su elección.

## Resultados esperados

### Selección de un punto de entrada

- Identificación de una cuestión o problemática prioritarias relacionada con la ADRS a la que tiene que hacer frente un país.
- Una justificación del punto de entrada seleccionado para el análisis de las políticas de ADRS-M.
- Información sobre el punto de entrada escogido:
  - explicación básica de los problemas asociados al punto de entrada en cuestión;
  - un breve repaso de los "hitos" de las políticas relacionadas con el punto de entrada, sabiendo que no son un elemento aislado, sino producto de acontecimientos relevantes (internos e internacionales), así como de las lecciones aprendidas de experiencias del pasado. Una cronología podría ser una forma sucinta de esbozar este historial.

## Ejemplos

### Recuadro 14: Ejemplos de puntos de entrada

#### Los Andes

El agua fue identificada por la población local como materia de extrema importancia en la región andina, de modo que la evaluación de los Andes centró su atención en "las políticas de manejo integrado de los recursos naturales para la ADRS" como punto de entrada para el análisis. Las evaluaciones no sólo identificaron las principales políticas e instituciones relacionadas con el agua, sino que examinaron también las principales políticas medioambientales, forestales y de desarrollo agrícola.

#### Los Cárpatos

El Convenio de los Cárpatos, que entró en vigor en enero de 2006, constituye un tipo de marco habitual para una política integral y de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible en los Cárpatos. El artículo 7 de este convenio está dedicado a la agricultura y manejo forestal sostenibles. Las evaluaciones de políticas de ADRS-M contribuyeron al artículo 7 a través del análisis previo de las distintas políticas, instituciones y procesos que trabajaban para la agricultura, el manejo forestal y el desarrollo rural.

### Recuadro 15: Justificación del punto de entrada en Nepal

Los motivos para haber elegido el Plan de Perspectiva Agrícola (*APP*, según sus siglas en inglés) como punto de entrada para el análisis son las siguientes:

- En primer lugar, es el plan sectorial más cuidadosamente preparado si se compara con otros, y un componente importante de los Documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DERP). El APP contaba con objetivos bien definidos, público objetivo y recursos necesarios, e identificaba, al menos sobre el papel, las distintas funciones de cada institución. Las evaluaciones del APP han prestado gran atención a la revisión de estos puntos, facilitando valiosas indicaciones al documento en general. Muchas otras políticas carecen de este tipo de información en el proceso de planificación y ejecución.
- En segundo lugar, el APP trataba de encontrar **vínculos entre la agricultura y el desarrollo rural**, y reconocía explícitamente el papel de las distintas regiones ecológicas, incluidas las montañas y laderas, así como la cuestión de género para el desarrollo sostenible de la economía.
- En tercer lugar, el APP continúa vivo de alguna manera en el seno del Gobierno y las lecciones aprendidas de su desarrollo y funcionamiento resultarán de utilidad directa para mejorar los planes futuros.

- En cuarto lugar, el APP se desarrolló como respuesta a las continuas preocupaciones expresadas por organizaciones como la FAO acerca de la necesidad de elaborar programas de manera más integral, subrayando así la importancia general de la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS). (FAO 1991).

Fuente: ICIMOD, Banskota (2006)

## **Tercer paso – Perfil de la estructura de gobernabilidad y del marco institucional para las políticas de ADRS-M**

### **Objetivo**

- Facilitar una comprensión general del sistema de gobierno y marco institucional existente para las políticas de ADRS-M en el país, con el fin de comprender mejor el contexto general en el que se formulan las políticas.

### **Elementos principales**

Contar con este tipo de información de contexto sobre el sistema de gobierno y las principales instituciones (entre ellas las gubernamentales, las ONG, el sector privado, etc.) involucradas en la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M es importante para ayudar a la población a comprender mejor el contexto general en el que se elaboran estas políticas. Este ejercicio puede ayudar a facilitar el material de contexto necesario para realizar mejor los análisis e ilustrar mejor los debates previstos en el quinto y sexto paso.

### **Herramientas de utilidad para el análisis del sistema de gobierno y marco institucional**

La revisión bibliográfica y las entrevistas con informantes clave pueden ser utilizadas para recabar la información necesaria en este paso. El **segundo cuestionario** de la página 78 fue desarrollado por el CIHEAM-IAM Bari para identificar y analizar las funciones e interacciones entre las principales instituciones involucradas en el desarrollo de políticas de ADRS-M.

**Los gráficos de flujos o los diagramas organizacionales** constituyen una forma útil de visualizar las interacciones entre las distintas instituciones y los distintos niveles de gobierno.

#### **Recuadro 16: Cuestiones adicionales examinadas en Nepal para entender el contexto institucional y de gobernabilidad en el que se formulan las políticas**

¿Quiénes están implicados en la formulación de políticas? ¿Cuál es el grupo de actores? ¿Es un grupo centrado en la sociedad, con distintos papeles según las clases, grupos de interés, partidos o votantes; o está más bien centrado en el Estado, con un mayor papel de tecnócratas, burócratas y otros grupos de interés; o es más bien pluralista y abierto a la participación de otras organizaciones? ¿Quiénes son los propietarios de estos procesos políticos?

¿Cuál es la naturaleza del ambiente político, económico y social?

- El contexto político determinará la naturaleza de la participación, el terreno de juego de los distintos actores, el espacio político, las dificultades que pueden abordarse, las variaciones geográficas en el contenido de las políticas y qué tipo de compromisos se han adoptado en última instancia. La decisión final será de los líderes políticos.
- El contexto económico determinará la naturaleza del contenido económico de las políticas. Cuando las economías están en crecimiento, serán viables políticas económicas más liberales, mientras que cuando las circunstancias no son tan buenas, serán necesarias decisiones económicas difíciles, incluida la de aceptar las condiciones de los donantes. ¿Cuál es el papel de la ciencia para entender las diferentes cuestiones? Ésta podría influir en la naturaleza de las decisiones políticas que se toman.
- El contexto social determinará la naturaleza de las interacciones sociales y

concretamente qué grupos se ven implicados en el proceso. Este aspecto tiene también una estrecha interrelación con el contexto económico y político. ¿Cuál es la naturaleza de las condiciones ambientales? ¿Cuáles son los problemas principales: se trata de una crisis o de una crisis en potencia? ¿Quién está haciendo qué, quién se está beneficiando y quién está padeciendo?

Fuente: ICIMOD, Banskota (2006)

## Resultados esperados

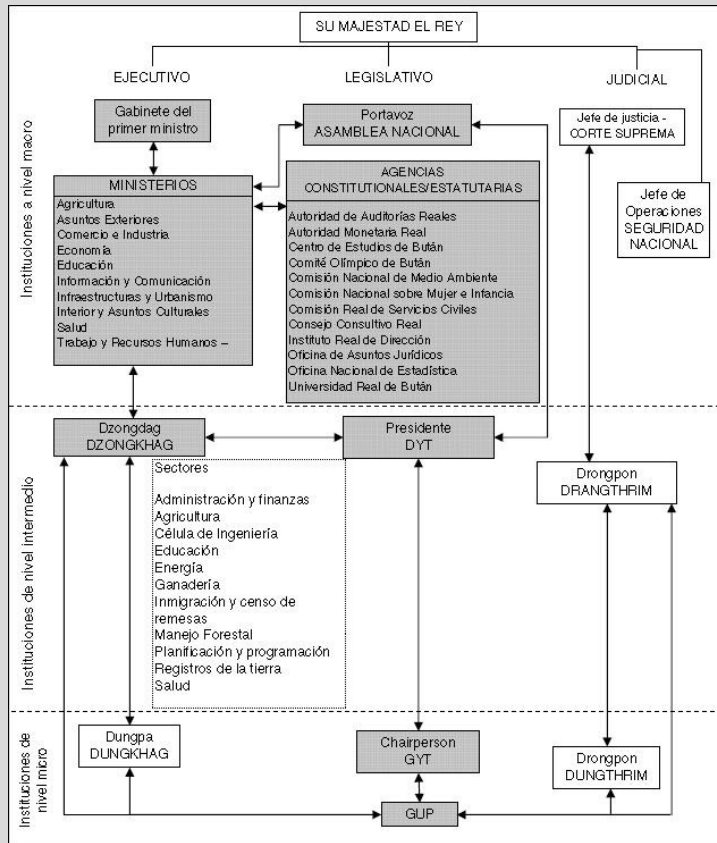
### Elementos de la información de contexto sobre el historial político y el sistema de gobierno

- a) **Breve descripción del historial político y del sistema de gobierno.** El pasado histórico y el sistema de gobierno son importantes, ya que pueden aportar percepciones, más adelante, sobre por qué se formula una determinada política o se ejecuta de una determinada manera.
- b) **Identificación de los principales ministerios responsables de las políticas de ADRS-M.** Resulta importante destacar, concretamente, los papeles y responsabilidades de los principales ministerios, y cómo se supone que éstos interactúan entre ellos y con la sociedad civil en los niveles de gobernabilidad local, nacional y regional.
- c) **Identificación de las principales organizaciones de la sociedad civil** implicadas en la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M.

## Ejemplos de análisis del sistema de gobierno y marco institucional

Los recuadros que aparecen a continuación facilitan ejemplos de análisis llevados a cabo en Bután y Albania para la identificación de las principales instituciones de gobierno, así como de sus funciones e interacciones para la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M.

**Recuadro 17: Diagrama organizativo de gobernabilidad en Bután**



Fuente: ICIMOD, Duba (2006)

### Recuadro 18: Principales instituciones de gobierno implicadas en las políticas de ADRS-M en Albania

Instituciones	Funciones
<b>Ministerio de Agricultura, Alimentación y Protección del Consumidor</b>	Ministerio encargado de coordinar las políticas de agricultura, alimentación y desarrollo rural, incluidas las de ADRS-M
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dirección general de Políticas Agrícolas</li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Departamento de Políticas de Producción Alimentaria</li> <li>○ Departamento de Desarrollo Rural</li> </ul> </li> <li>▪ MADA (siglas en inglés)</li> <li>▪ Programa 2KR</li> </ul>	<p>Dirección encargada de las políticas de agricultura y desarrollo</p> <p>Departamento encargado de las políticas de producción agrícola y ganadera</p> <p>Departamento encargado de coordinar las políticas de desarrollo rural, incluidas las de ADRS-M</p> <p>Agencia cuya función es coordinar todas las inversiones con el fin de utilizar con eficiencia los recursos de las montañas, a través de la asistencia técnica, financiera y sobre la gestión*</p> <p>Agencia operativa relacionada con el control de los subsidios. Debería ser la predecesora de la ‘Agencia de Pagos’, prevista en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural</p>
<b>Ministerio de Economía, Comercio y Energía</b>	Ministerio encargado de coordinar las políticas de desarrollo regionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sector de Programación y Desarrollo Regional</li> </ul>	Sector encargado de coordinar las políticas de desarrollo regionales
<b>Ministerio de Medio Ambiente</b>	Ministerio encargado de coordinar las políticas de medio ambiente, incluidas las relacionadas con la protección y el uso de los recursos naturales
<b>Ministerio de Turismo y Cultura</b>	Ministerio encargado de preparar y coordinar las políticas de turismo, incluido el turismo cultural y ecológico
<b>Departamento de Estrategia y Coordinación con Donantes – Oficina del primer ministro</b>	Departamento encargado de la estrategia y coordinación con los donantes. Es responsable de dar una dirección estratégica al presupuesto
<b>Ministerio de Economía</b>	Ministerio encargado de preparar y supervisar el programa presupuestario a medio plazo, y el presupuesto anual
<b>Ministerio de Interior</b>	Ministerio relacionado con las políticas de los gobiernos locales (comunidades, municipalidades, consejos regionales, comarcas...)
<b>Consejos regionales</b>	Segundo nivel de gobierno regional ( <i>qark</i> ) encargado de la preparación y ejecución de la estrategia de desarrollo
<b>Comunidades</b>	Primer nivel de gobierno local. Deben participar en el diseño y aplicación de las políticas de ADRS-M a nivel comunitario
<b>MAFF (siglas en inglés)</b>	Institución de crédito diseñada para facilitar préstamos a la producción agrícola entre clientes que viven y trabajan en zonas pobres y marginadas de montaña
<b>Fondo de Desarrollo Albanés</b>	Agencia especializada en la pequeña infraestructura: caminos, sistemas de suministro de agua, escuelas, pequeñas infraestructuras de mercado, incluidas las zonas rurales y de montaña

\* La “visión” de MADA podría cambiar, dado que planea convertirse en una agencia de desarrollo regional.

Fuente: BFS, Skreli (2007)

**Recuadro 19: Principales instituciones de gobierno y de la sociedad civil implicadas en las políticas de ADRS-M en la República Checa**

	Instituciones	Funciones
<b>Nacional</b>	Ministerio de Agricultura	Controla numerosas agencias estatales, coordina y lidera las labores de preparación de políticas agrícolas y forestales
	Fondo Estatal de Inversión Agrícola	Como agencia financiadora, administra los subsidios de la UE y de fondos nacionales
	Instituto de Manejo Forestal	Recaba y analiza un amplio abanico de datos forestales como inventario o servicios de información para la certificación
	Ministerio de Medio Ambiente	Coordina los procedimientos de todos los ministerios y otros cuerpos centrales de la administración en materia medioambiental (agua, protección del aire, conservación del paisaje, manejo de residuos...)
	Fondo Estatal para el Medio Ambiente	Como agencia ejecutora, administra los subsidios de la UE y otros fondos nacionales
	Ministerio de Desarrollo Regional	Se encarga de la política regional, el desarrollo de viviendas, la ordenación del territorio, las normas para la construcción, el turismo...
	Ministerio de Economía	Encargado del presupuesto y economía estatales, el mercado financiero, los impuestos y tasas... Se encarga de aceptar los flujos de ayuda internacional
	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Responsable de la protección laboral, las negociaciones colectivas, los salarios, los seguros sociales y sanitarios, las condiciones laborales de la mujer...
<b>Subnacional</b>	Agencias agrícolas	Ofrecen información directa a los campesinos sobre las políticas agrícolas y las normas y condiciones de los subsidios
	Administraciones de zonas protegidas	Representan a la administración estatal como expertos en la conservación de la naturaleza de un determinado territorio; llevan a cabo también inventarios de los principales recursos naturales
<b>Local</b>	Municipalidades	Facilitan un plan espacial a nivel comunitario, que supone la principal herramienta para influir en el desarrollo de la comunidad, y coordinan el manejo de los residuos y el suministro de agua...
<b>Organizaciones No Gubernamentales</b>		
	PRO-BIO	Desempeña un papel importante en el desarrollo y la promoción de agricultura orgánica y el procesamiento de productos orgánicos
	Unión Checa de Protectores de la Naturaleza ( <i>Czech Union of Nature Protectors</i> )	Ayuda a promover las marcas de productos locales, en la protección de variedades tradicionales de fruta y en la conservación del paisaje

Fuente: PNUMA-ISCC, Hajduchová (2007)

## Cuarto paso – Identificación de marcos políticos y de políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS en regiones de montaña

### Objetivo

- Obtener una visión general de las estrategias y políticas que influyen en la ADRS en regiones de montaña, p. ej:
  - marcos políticos y estrategias existentes para el desarrollo sostenible y la ADRS-M,
  - principales políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con el punto de entrada para el análisis.

### 1. Identificación de los marcos políticos pertinentes para la ADRS-M

#### Principales elementos

El esbozo de los principales marcos políticos existentes para el desarrollo sostenible y la ADRS en regiones de montaña puede ofrecer al lector una idea sobre la medida en la que se han tomado en cuenta, a la hora de planificar el desarrollo de un país, los marcos políticos para el desarrollo sostenible.

Numerosos países desarrollan o han desarrollado estrategias para el desarrollo sostenible y se encuentran en distintas fases de su ejecución. Algunos de estos países están ya en la fase de aplicación, mientras que otros tienen sólo algunos de los componentes en marcha; algunos otros no han tomado aún ninguna medida ni han puesto en marcha ninguna actividad.<sup>17</sup>

#### Herramientas

Revisión bibliográfica, cuestionarios y entrevistas con informantes clave, así como participación en talleres.

#### Preguntas clave

1. ¿Se está estudiando en el país alguna estrategia de desarrollo rural/sostenible? ¿Qué tipo de marcos políticos existen para abordar el desarrollo rural/sostenible?
2. ¿Hay una atención especial a las montañas en alguna de las estrategias y, si la hay, de qué tipo es? En caso de que no exista, ¿a qué se debe? ¿O se prevé incluir una perspectiva de montaña en futuras estrategias?

El cuestionario 3 de la página 79 fue desarrollado y utilizado en la cuenca mediterránea por el IAM Bari para identificar las principales estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS-M.

#### Resultados esperados

##### Identificación de los marcos políticos pertinentes para la ADRS-M

- Identificación de las principales estrategias y marcos políticos para el desarrollo sostenible y la ADRS en el país.
- Una visión sobre la medida en la que se han desarrollado y/o aplicado estas estrategias.

<sup>17</sup> La Cumbre de Johannesburgo estableció el 2005 como el plazo para la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (NSDS, por sus siglas en inglés). En <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/nsds.htm> puede encontrarse un informe sobre el estado de las mismas en todo el mundo.

- Una visión sobre la medida en que las estrategias y marcos políticos identificados abordan las regiones de montaña.

## Ejemplos

Resumen regional de las respuestas derivadas del cuestionario utilizado en la cuenca mediterránea.

### Recuadro 20: Resumen de los resultados del cuestionario del IAM Bari sobre las principales estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS-M en la región mediterránea

	Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible (NSSD) y la ADRS	Políticas/estrategias de montaña
<b>Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez)</b>	Con algunas excepciones, no se ha puesto en marcha ninguna NSSD. Por el contrario, hay valiosos ejemplos de estrategias para el desarrollo rural y ya se han activado a escala nacional mecanismos para la coordinación de las partes interesadas en asuntos relacionados con el desarrollo sostenible	Los asuntos de las montañas son cubiertos a menudo por estrategias y/o políticas, aun cuando carezcan de una atención específica a las zonas de montaña. En cada país hay complejos marcos políticos sensibles a los problemas de las zonas remotas y pobres.
<b>Oriente Próximo (el Líbano y Siria)</b>	No se han puesto en marcha estrategias ni mecanismos de NSSD ni de ADRS	No hay estrategias/políticas específicas para las montañas. Algunos proyectos y planes de desarrollo territorial atienden a las regiones de montaña.
<b>Regiones de montaña del sureste europeo (Albania, Bosnia-Herzegovina, Antiguas Repúblicas Yugoslavas de Macedonia y Serbia)</b>	Los países han activado procesos y mecanismos (p.ej., comités) para preparar NSSD y estrategias de desarrollo rural	No hay políticas específicas de montaña. Los asuntos de montaña tienen un lugar en estrategias específicas de desarrollo rural o social.

Fuente: CIHEAM-IAMB (2007)

## 2. Identificación de las principales políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con el punto de entrada para el análisis

### Principales elementos

A la vez que resulta importante examinar las políticas relacionadas con el punto de entrada, para evitar así un análisis exclusivamente sectorial, es también necesario **examinar otras políticas** (p. ej., las políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales pertinentes) relacionadas con la ADRS que afectan directa o indirectamente al punto de entrada objeto de estudio. De esta manera, la evaluación de políticas podrá ofrecer una perspectiva equilibrada de los pilares sociales, económicos y medioambientales del desarrollo sostenible.

### Herramientas

Revisión bibliográfica, entrevistas y conversaciones con informantes clave.

A continuación se ofrece un repaso de las principales herramientas políticas para la ADRS, que pueden resultar de utilidad para identificar las políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales pertinentes relacionadas con el punto de entrada seleccionado.

### Cinco principales instrumentos de políticas para la ADRS

- **Políticas económicas y sociales de carácter general**, orientadas a influir en el crecimiento económico global, el comercio, el nivel de precios, el empleo, la inversión y la población, utilizando sobre todo instrumentos monetarios y fiscales.
  - Políticas fiscales y monetarias
  - Políticas de comercio y de cambio
  - Políticas de mano de obra y empleo
  - Inversión y ayuda exterior
  - Políticas de población
  - Políticas de ingresos y de equidad
- **Políticas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural**. Las políticas de este tipo suelen adoptarse para influir en factores como los ingresos rurales, la base de recursos agrícolas, la producción agraria, el consumo de productos agropecuarios, el nivel y variabilidad de los precios agrícolas, y la calidad de los alimentos. Normalmente se aplican mediante instrumentos como los impuestos y las subvenciones, la prestación de servicios y la producción estatal directa, así como el control directo mediante reglamentos.
  - Medios de subsistencia sostenibles en el sector rural
  - Infraestructura rural
  - Desarrollo de los recursos humanos en el sector rural
  - Desarrollo de la tecnología y la investigación agrícola
  - Precios agrícolas
  - Estabilización y riesgos en la agricultura
  - Participación estatal directa
  - Alimentación y nutrición
- **Políticas relacionadas con los mercados**, en particular el establecimiento de instituciones y normas de mercado, y la delimitación de los derechos de propiedad.
  - Derechos de propiedad de los recursos
  - Desarrollo institucional
- **Políticas encaminadas a establecer procesos democráticos y participativos** con el fin de lograr la participación de todos los grupos interesados en la toma de decisiones y en la aplicación de la ADRS.
  - Descentralización
  - Participación y potenciación
- **Políticas encaminadas específicamente a influir en la utilización de los recursos naturales y a proteger el medio ambiente**. Estas políticas utilizan los siguientes medios: i) sistemas de mando y control<sup>18</sup>; ii) incentivos económicos, como impuestos y subvenciones; y iii) medidas de persuasión, como las campañas de educación y de publicidad.
  - Intervención estatal directa
  - Instrumentos de control
  - Incentivos económicos

Fuente: FAO (1997b)

<sup>18</sup> Ejecutadas, por ejemplo, a través de la prohibición o limitación de determinados usos de los recursos, o estableciendo límites a las emisiones, con penalidades en caso de incumplimiento.

Aunque muchas de las políticas enumeradas no son consideradas clave para abordar la ADRS, todas ellas son componentes esenciales de ésta.<sup>19</sup>

## Resultados esperados

### Identificación de las principales políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con el punto de entrada para el análisis

- Identificación de las principales políticas relacionadas con el punto de entrada del análisis.
- Identificación de otras políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales que afectan al punto de entrada seleccionado.

## Ejemplo

### Recuadro 21: Ejemplo de las principales políticas examinadas en Rumanía

	Políticas	Objetivos
<b>Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles</b>	Programa Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural	- Promueve la adopción de métodos de producción agrícola diseñados para proteger el medio ambiente y el campo - Apoya el desarrollo de experiencias prácticas de aplicación de medidas agroambientales
	Estrategia de Desarrollo Sostenible de las Regiones de Montaña	- Facilita principios, objetivos y medidas para abordar el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad en las regiones de montaña
<b>Manejo forestal</b>	Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Silvicultura Rumana	- Promueve el uso sostenible de los recursos forestales y de los bosques
	Política Forestal Nacional y Estrategia de Desarrollo	- Contribuye al reconocimiento del papel vital de los bosques para mantener el equilibrio y procesos ecológicos
<b>Protección medioambiental y conservación de la biodiversidad</b>	Estrategia Rumana para el Medio Ambiente	- Facilita la evaluación de los logros y puntos pendientes de todos los sectores medioambientales relacionados con los documentos medioambientales para la entrada en la Unión Europea
	Plan de Acción Medioambiental Nacional	- Selecciona los proyectos prioritarios para desarrollar en el futuro

Fuente: PNUMA-ISCC, Burdusel (2006)

<sup>19</sup> Si bien esta clasificación de la FAO (1997b) enumera los instrumentos normativos por objetivo, se ha propuesto otra clasificación que agrupa los instrumentos por tipo de política: **1) Políticas monetarias:** tipo de cambio, tipo de interés; **2) Políticas fiscales:** impuestos, subvenciones; **3) Políticas comerciales:** aranceles, cuotas, normas y estándares, mecanismos para el control de los precios; **4) Políticas de inversión (gasto público):** infraestructura, extensión, investigación **5) Políticas institucionales:** liberalización, privatización, descentralización. Ambas clasificaciones prueban que la evaluación de políticas de ADRS requiera una visión transversal.

## Quinto paso – Examen del impacto y percepciones de las políticas para la ADRS en regiones de montaña

### Objetivo

- Examinar el impacto que las políticas de ADRS tienen en las montañas, así como la percepción que la población tiene de las políticas objeto de estudio, con el fin de entender mejor su eficacia y pertinencia.

### Principales elementos

La idea principal de esta etapa es facilitar una comprensión acerca de en qué medida las políticas existentes abordan positivamente las cuestiones de ADRS en regiones de montaña, a través del análisis de los datos existentes y las opiniones de distintas partes interesadas. Se presta especial atención a la determinación de si las políticas están creando o aumentando la inequidad entre las distintas poblaciones de montaña, o entre éstas y los habitantes de las tierras bajas.

### Herramientas

El examen del impacto tiene una **naturaleza más bien cualitativa**, basándose sobre todo en **entrevistas y encuentros con informantes clave y quienes han participado en talleres relacionados**. También puede utilizarse la **revisión bibliográfica** para refrendar las opiniones recibidas y cubrir los huecos existentes en el análisis.

#### Cuestiones clave

- ¿Cuáles son los **objetivos de las políticas** estudiadas? ¿Abordan las cuestiones a las que hace frente el país a nivel nacional, subnacional y local teniendo en cuenta las **especificidades de las montañas** y los vínculos existentes entre las tierras bajas y las altas?
- ¿Qué tipo de impactos, positivos o negativos, tienen las políticas estudiadas sobre la ADRS? P. ej., ¿cuál es la opinión de las partes interesadas respecto a la pertinencia de las políticas? ¿Creen que están funcionando? ¿En qué se basan para defender esta idea? ¿Existen incoherencias o contradicciones entre las políticas?
- ¿Contribuyen las políticas existentes a **crear inequidades**?

En una de las evaluaciones llevadas a cabo en Bután, se utilizó un interesante cuestionario en el que se pedía a la población que explicase **su visión o interpretación de ciertas políticas y leyes clave** para la ADRS en regiones de montaña. El recuadro 22 facilita un ejemplo de algunas de las conclusiones extraídas de este cuestionario. Éste muestra que la población tiene distintas opiniones acerca de cuál es el objetivo principal de las políticas, lo que puede conllevar algunas implicaciones a la hora de su aplicación y a la hora de conseguir los objetivos que se plantean.

#### Recuadro 22: Interpretaciones de distintas leyes y políticas en Bután

	% respuestas
<b>Ley de tierras</b>	
Propiedad de la tierra	41%
Topes a la propiedad de la tierra (5 a 25 acres)	18%
Protección frente a la ocupación de tierras	24%
Remodelación de la tierra	12%
Prohibición de los <i>tseri</i> (barbechos de arbustos)	6%

### Política Nacional Forestal (1974 y 1991)

Acceso controlado a los productos forestales	61%
Protección y conservación de los recursos naturales	28%
División equitativa de los recursos	6%
Formulación de bosques comunitarios y privados	6%

Lo antedicho es sólo una parte de las políticas analizadas. Este estudio examinó también la percepción de la población sobre otras políticas, como las Normas para la conservación de los bosques y la naturaleza (2000), la de Buen gobierno, la Política de autosuficiencia alimentaria, la de Desarrollo de la tierra o la Política nacional de riego. La evaluación de Bután se encuentra disponible en: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>.

Fuente: ICIMOD, Duba (2006)

## Resultados esperados

### Impacto de las políticas de ADRS-M

- Una visión general del impacto que las políticas existentes de ADRS-M tienen en las montañas y en sus habitantes.
- Una visión de cómo las partes interesadas perciben las políticas objeto de estudio en relación a su eficacia, pertinencia, contradicciones, etc.
- La identificación de si existen incoherencias o contradicciones en las políticas que pueden afectar a la eficacia o a las propias intenciones de las políticas.
- Una visión acerca de si las especificidades de las montañas y los vínculos entre tierras altas y bajas son tomados en cuenta y cómo afecta esto a la población de las montañas.
- Una visión sobre si las políticas en marcha crean o aumentan inequidades.

Uno de los resultados del quinto paso puede ser el **desarrollo de una matriz** que examine los efectos de las políticas en relación a las especificidades de las montañas y los pilares de la ADRS (véase la tabla 1, página 52).

## Ejemplos

### Recuadro 23: Impactos positivos y negativos de la política de turismo en Bután

Hasta ahora, la experiencia de Bután con el turismo ha sido positiva, en general. El Gobierno ha manejado cuidadosamente las políticas de turismo en el país. Bután ha tenido la fortuna de aprender de la experiencia de sus países vecinos sobre la gestión del turismo, recogiendo sólo los elementos positivos. La política de turismo en el país está en línea con el principio de Felicidad Nacional Bruta (*GNH: Gross National Happiness*), concentrándose en el medio ambiente y la cultura antes que en la acumulación de riqueza proveniente de la industria.

Sin embargo, también existen aspectos negativos del turismo. Uno de ellos ha sido el desequilibrio de beneficios del turismo según las regiones geográficas y contraponiendo las zonas urbanas y las rurales. La mayoría de los destinos turísticos están en las regiones occidental y central, con lo que las regiones oriental y meridional, que tienen potencial para el turismo, han quedado excluidas. Las actividades turísticas se han concentrado además en los núcleos urbanos y están controladas por personas contratadas en estas ciudades, con una implicación mínima de la población local o de las comunidades. Aunque no constituye todavía un serio problema, el daño medioambiental producido por las basuras y otros impactos del turismo empieza a notarse.

Fuente: ICIMOD, Duba (2006)

#### Recuadro 24: Extracto de la evaluación sobre la pertinencia de las políticas en Ecuador

- Las políticas sectoriales pareciesen definirse en las oficinas de los Ministerios y en otros círculos de poder con un grado de abstracción de la realidad; al momento de intentar su implementación muchos grupos no se sienten involucrados y no se identifican con los objetivos que se buscan. El gran desconocimiento de las normas y estrategias por parte de los ciudadanos de la zona son otro indicador de la baja cantidad y calidad de la participación. El cumplimiento de las normas es muy bajo porque no responde a las verdaderas necesidades de la mayoría de los actores y porque lo aprobado nunca lo conocen y menos lo interiorizan.
- Las prioridades de las políticas se orientan ante todo al mejoramiento de la productividad de determinados bienes, especialmente los exportables, y por ende de determinados grupos. Escasamente los objetivos de la seguridad alimentaria o de la innovación y articulación de los pequeños productores o de los grupos indígenas se tienen en cuenta al momento de asignar recursos y ejecutar las acciones. Mucho menos se valora la sostenibilidad de los recursos naturales renovables y la inclusión de los grupos marginados a la vida social rural y nacional.

Fuente: GMP-CIP, Moreno et al. (2007)

#### Recuadro 25: Extracto de un análisis sobre el impacto de las políticas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en Ecuador

La expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización, el desarrollo de actividades agroindustriales, petroleras y mineras sin consideraciones ambientales, la apertura de carreteras en áreas frágiles, la presión demográfica son, entre otros, los principales factores que inciden, directa o indirectamente, sobre la integridad de los ecosistemas, fragmentándolos y destruyéndolos, y que han afectado negativamente la disponibilidad de los recursos hídricos y la biodiversidad. Varias parecen ser las causas de esta evolución:

- La **incoherencia entre las políticas aplicadas en materia de recursos hídricos y el marco legal e institucional regulatorio**...Han aparecido, sin embargo, algunas nuevas normas legales, que han contribuido a que la legislación hídrica se caracterice por su dispersión, superposición y contradicción. En la actualidad, son 27 normas legales entre leyes, reglamentos y decretos que, de manera directa o indirecta, regulan los recursos hídricos en el país.<sup>20</sup>
- El **marco institucional en materia de aguas**, reformado en un contexto de redefinición del rol del Estado, lejos de contribuir a resolver deficiencias administrativas e institucionales, las agudizó generando problemas de competencias entre entidades estatales y entre éstas y los gobiernos seccionales y disminuyendo la capacidad de coordinación y concertación.
- La **distribución del agua es socialmente inequitativa**, existe concentración y acaparamiento de derechos de aprovechamiento de agua. El Estado, a partir de la lógica de que el que más extensión de tierra dispone, más agua requiere, contribuyó a reforzar las inequidades sociales en el agro. De acuerdo a los datos del III Censo Agropecuario, el 41% de la superficie bajo riego corresponde a propietarios cuyas heredades son mayores a 100 hectáreas.
- La ampliación acelerada de la frontera agrícola, la acelerada erosión de los suelos, que deteriora la calidad del agua y genera problemas de sedimentación en represas y canales y la contaminación creciente por residuos y desechos industriales, de hidrocarburos y mineros, el uso de agroquímicos en la agricultura, las prácticas agrícolas de deforestación (tumba y quema), las prácticas negativas de la acuicultura y los desechos domésticos...Según un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de los 12.5 millones de habitantes del Ecuador, el 28.8% no tienen acceso a agua potable en tanto que el 54.4% carecen de servicios

<sup>20</sup> Foro Nacional de los Recursos Hídricos. Propuesta política.  
<http://www.sendas.org.ec/docs/PROPUESTA%20POL%C3%8DTICA%20DEL%20FORO%20y%20problematica%20nacional.doc>

de saneamiento. El 95% de las aguas residuales descargadas a los ríos no tienen tratamiento. Según el Ministerio de Salud, el 50% de las hospitalizaciones son el resultado de los inadecuados servicios y acciones de saneamiento. Esto explica que el país tenga una de las tasas más altas de mortalidad infantil de América Latina (44.8 por mil nacidos vivos).

Fuente: GMP-CIP, Moreno et al (2007)

### **Recuadro 26: Extracto de la evaluación de políticas en China sobre la consideración de las especificidades de las montañas y de su impacto en las regiones de montaña**

- En 1998, el Gobierno provincial presentó un documento político titulado "Decisiones sobre la promoción de futuras empresas no colectivizadas ni propiedad del Estado en las zonas rurales y montañosas". Con el fin de aplicar las medidas de esta política, todos los gobiernos locales tuvieron que crear una oficina especial para organizar, facilitar y apoyar el establecimiento y desarrollo de "empresas no colectivizadas ni propiedad del Estado", promoviendo créditos y préstamos. Como resultado se produjo un auge del sector no agrícola en la provincia rural de Sichuan durante el final de los años noventa del siglo pasado y los primeros años del nuevo milenio.

Sin embargo, este inusual desarrollo provocó dos grandes problemas:

- La mayoría de las empresas eran "explotadoras de recursos", como lo son la minería, la fabricación de papel o las pequeñas fábricas de productos químicos, provocando una importante degradación medioambiental en las zonas de montaña.
  - Se produjo una creciente disparidad entre pobres y ricos en zonas de montaña debido a la desequilibrada distribución de dichos recursos y a desiguales oportunidades de empleo.
- Bajo el principio de "poner en el centro el desarrollo económico", se obvia todavía hoy la importancia del desarrollo de las zonas de montaña, dado que la inversión en el desarrollo agrícola y rural de las montañas es a menudo poco rentable económicamente. Existen todavía pocas investigaciones políticas sobre el desarrollo de las montañas y las especificidades de éstas son, a menudo, poco comprendidas o tomadas en cuenta. Numerosas políticas rurales, incluidas las mencionadas en este informe, fueron iniciadas en las tierras bajas y luego extendidas a las montañas, sin tener en cuenta para nada las especificidades de las montañas. Como resultado, frecuentemente producen más impactos negativos que beneficios en las zonas de montaña.

Fuente: ICIMOD, Luo (2006)



Sustainable Agriculture  
and Rural Development  
**MOUNTAIN POLICY PROJECT**

**Tabla 1: Ejemplo de matriz para examinar los efectos de las políticas en relación a las especificidades de las montañas y los pilares de la ADRS**

Políticas para la ADRS en varios sectores	Nombre y tipo de la política	Especificidades de montaña			Pilares de la ADRS			
		Limitaciones	Diversidad	Potencialidad	Económico	Social	Ambiental	Institucional
	Política A							
	Política B							
	Política C							
	Política D							

Los efectos e impactos de las políticas podrían ser codificados dentro de la matriz como sigue:

- D = Desfavorable
- N = Neutral
- F = Favorable

## **Sexto paso – Efectos de las instituciones y de los procesos políticos existentes en las políticas para la ADRS-M**

### **Objetivo**

- Entender cómo las instituciones y los procesos de formulación y aplicación de políticas existentes han influido en los impactos positivos y negativos de las políticas identificadas en el quinto paso.

### **Principales elementos**

Los logros y fracasos de las políticas están influidos en gran medida por las capacidades y procesos institucionales implicados en la formulación y aplicación de políticas. Este paso trata de analizar las fortalezas y debilidades de las instituciones responsables de la formulación y ejecución de políticas de ADRS-M, examinando para ello los distintos procesos involucrados en la formulación y aplicación de estas políticas.

### **Herramientas**

El examen de estos impactos tiene una **naturaleza más bien cualitativa**, basándose principalmente en **entrevistas y conversaciones con informantes clave** y con **quienes han participado en talleres relacionados**.

#### **Cuestiones clave**

- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de las instituciones responsables, a nivel nacional, regional y local, de la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M?
- ¿Qué tipo de efectos han tenido los procesos existentes de formulación y aplicación de políticas (p. ej., acuerdos institucionales, participativos y políticos, procedimientos de gestión del conocimiento o procesos de movilización de fondos) sobre la eficacia y/o el fracaso de las políticas de ADRS en zonas de montaña?
- ¿Tienen en cuenta las políticas las especificidades de las montañas durante los procesos de formulación, aplicación y evaluación? Si no lo hacen, ¿a qué se debe?

#### **Cuatro procesos políticos de máxima importancia**

##### **a) Procesos políticos**

- Sólido compromiso de la dirección superior y las autoridades locales con el desarrollo sostenible
- Mecanismos para la participación de los interesados
- Promocionar la voluntad política necesaria como impulso para aprobar o revisar legislaciones
- La voluntad de darle seguimiento a la aplicación de legislaciones adoptadas con el fin de asegurar que su aplicación sea efectiva en el campo

##### **b) Procesos participativos**

- Formas de consulta, sistemas de comunicación para informar y hacer participar a los interesados en la elaboración y ejecución de las políticas de ADRS, mecanismos de representación
- Equilibrio y nexos entre los enfoques vertical y participativo, y entre el conocimiento técnico y el local de los interesados

##### **c) Planes institucionales y procedimientos de gestión de los conocimientos**

- Mecanismos y acuerdos institucionales para asegurar la convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación de las políticas

- La creación o revisión de una legislación que apoye las políticas
- Capacidad humana e institucional, instrumentos y sistemas para recopilar y analizar información necesaria para la formulación de políticas
- Capacidad y sistemas de gestión para difundir información, resolver diferencias, crear consenso, equilibrar el conocimiento técnico y el conocimiento local, etc.
- Sistemas de supervisión y evaluación y garantía de la obligación de rendir cuentas

#### d) Movilización de recursos financieros

- La suficiencia de fondos, la dependencia respecto de la financiación proporcionada por los donantes, y la sostenibilidad de las formas de financiación para las actividades relacionadas con las políticas de ADRS-M.

### Recuadro 27: Cuestiones formuladas sobre los procesos políticos para una evaluación en Nepal

La gobernabilidad tiene mucho que ver con los procesos políticos y burocráticos de toma de decisiones. Conociendo su complejidad, ¿en qué medida son ocupados por la transparencia, la participación y la corrupción? ¿En qué medida rinde cuentas el sistema sobre las metas políticas y objetivos no alcanzados?

¿Cuál es la naturaleza de los vínculos intersectoriales, nacionales y locales? ¿Existe un esfuerzo deliberado por reunir a los distintos sectores y jerarquía de espacios, o se trata de un sistema dirigido desde arriba que obstaculiza esta coordinación?

¿Qué hay detrás de la movilización de recursos? ¿Se planeó de forma adecuada? ¿Tuvo éxito? ¿Cómo afectó el estado de los recursos a los resultados, impactos y productos de las políticas?

¿Cuál fue la naturaleza de la organización que lideró la aplicación, supervisión y evaluación de las políticas? ¿Qué papel representó y cómo afectó a las respuestas de otras organizaciones? ¿Dejó suficiente flexibilidad para su aplicación?

¿Cuál fue el estado de la información y de su difusión en todas las fases de la formulación y aplicación de las políticas?

Fuente: ICIMOD, Banskota (2006)

**El cuestionario 4** de la página 82 fue desarrollado por el CIHEAM IAM Bari para examinar los procesos políticos más importantes de la cuenca mediterránea. **El cuestionario 5** de la página 83 facilita otro ejemplo y establece una serie de cuestiones planteadas en la ex República Yugoslava de Macedonia sobre los procesos políticos.

### Resultados esperados

#### Efectos que las instituciones y procesos políticos existentes tienen sobre la ADRS-M

- Principales fortalezas y debilidades de las instituciones del gobierno y la sociedad civil implicadas en la formulación y aplicación de la ADRS-M;
- Fortalezas y debilidades de los principales procesos políticos (p. ej., procesos políticos, procesos participativos, planes institucionales y procedimientos de gestión del conocimiento, movilización de fondos...);
- Cómo las fortalezas y debilidades de los procesos políticos, incluida la consideración o no de las especificidades de las montañas, han influido o tenido un impacto en la eficacia de las políticas.

## Ejemplo

### Recuadro 28: Tres características principales de los procesos de aplicación de políticas en Marruecos

- Hasta el momento no se ha tomado ninguna decisión política a nivel nacional en relación a la agricultura y el desarrollo sostenible. La mayoría de las actividades forman parte de algunos programas o proyectos cubiertos con financiación externa, de los que con seguridad pueden extraerse lecciones, pero que acaban una vez que concluye la financiación.
- Se ha notado cierta indecisión sobre cuestiones cruciales. Algunos ejemplos se refieren a opciones macroeconómicas relacionadas con la globalización, concretamente con la producción de cereales y alimentos básicos no competitivos. ¿Es necesario seguir protegiéndolos o hay que encontrar alternativas? Otro ejemplo se refiere a la propiedad de la tierra y su régimen de usos.
- Incluso cuando las políticas cuentan con un enfoque global y coherente, existe una gran desconexión entre los principios proclamados y el modo de aplicarlos en la realidad. Creemos que ésta es una característica fundamental en Marruecos, que podría amenazar la eficacia y sostenibilidad de las acciones emprendidas.

Fuente: CIHEAM-IAMB, Herzenni (2006)

### Recuadro 29: Extracto de una evaluación de políticas en Serbia que examina varios procesos políticos

**La coordinación intersectorial** entre las instituciones que deberían estar implicadas en la formulación y ejecución de políticas de ADRS es insuficiente e irregular. Esto vale para los niveles horizontales de gobierno, del ministerial al local, pero también para la falta de coordinación y alianzas verticales. Se percibe una perspectiva sectorial en todos los esfuerzos de elaboración de políticas de desarrollo, con una limitada atención a la economía rural, considerando sólo la agricultura. La coordinación con otros ministerios y partes interesadas carece de un marco estructural adecuado.

**Las capacidades del Gobierno central** para afrontar el desarrollo y administración de políticas no son suficientes. El Ministerio carece de una serie de cuerpos y agencias para recopilar y analizar datos y prestar apoyo técnico. Las estructuras administrativas relacionadas con el desarrollo rural en términos de ejecución y control presentan graves carencias de personal. La discrepancia entre la escala de las aplicaciones/solicitudes y la capacidad del personal, tanto en términos de número como en la complejidad de los procedimientos de control, no siempre resulta en respuestas efectivas a las cuestiones que emergieron en el contexto de la aplicación de los esquemas de desarrollo rural.

Pese al carácter predominantemente rural del territorio serbio, muchas **estructuras de gobierno local** carecen de financiación o de personal para las cuestiones de desarrollo rural. Las estructuras basadas en la comunidad y en las estructuras de gobierno local raramente están involucradas en la difusión de información sobre las medidas de apoyo al desarrollo rural previstas en el presupuesto estatal para el desarrollo rural. Sólo unas cuantas organizaciones, como centros de negocios agrícolas, empresas privadas o centros de apoyo al desarrollo local, están bien informadas e implicadas en la comunicación del apoyo disponible.

No se ha realizado todavía un esfuerzo sistemático para apoyar a la red de organizaciones locales o para promoverlas como socias a la hora de poner en marcha las medidas de desarrollo rural.

Fuente: BFS, Tar (2007)

### Recuadro 30: Nivel de conocimiento de las normas y regulaciones existentes de las políticas agrícolas en el área de la cuenca Fúquene (Colombia)

Tanto en los talleres con los diferentes actores como en las encuestas realizadas aparece como resultado que la gran mayoría de la población desconoce las normas y reglamentos de la política agraria nacional. Solo alrededor de un 10% de los encuestados tiene un conocimiento mediano de la normatividad, mientras que cerca del 90% dice que es muy bajo o no la conoce; son porcentajes similares a los encontrados en el Perú.

Las personas que viven en la cuenca media, donde está ubicada la Laguna, pareciesen conocer un poco más que los demás actores, debido a que muchos de los conflictos se han generado en esta parte de la cuenca (clarificación de títulos, manejo del volumen de agua, manejo del distrito de riego, etc.).

#### Grado de conocimiento de las normas en la Cuenca de Fúquene, Colombia

Grado de Conocimiento	Ubicación en la cuenca						Total	
	Alta		Baja		Media		n	%
	n	%	n	%	n	%		
Alto	1	0.34%	1	0.34%			2	0.69%
Medio	10	3.44%	18	6.19%	1	0.34%	29	9.97%
Bajo	55	18.90%	68	23.37%	13	4.47%	136	46.74%
No sé	42	14.43%	23	7.90%	59	20.27%	124	42.61%
Total	108	37.11%	110	37.80%	73	25.09%	291	100.00%

Los participantes en las encuestas y en los talleres manifiestan que se debería de normar sobre mecanismos para dar mayor incentivo a los pequeños productores mediante subsidios focalizados que ayuden a mejorar la productividad: mayor cubrimiento con crédito, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento de las organizaciones tanto para la producción como para la comercialización.

Fuente: GMP-CIP, Moreno et al. (2006)

### Recuadro 31: Percepciones de la población como factores que influyen en la adecuada aplicación de políticas en el área de la cuenca Fúquene (Colombia)

Los factores que parecen determinar el alto grado de incumplimiento son: Poca difusión y capacitación sobre las normas, predominio de una cultura de "incumplir la norma no tiene consecuencias", bajo desempeño del sistema judicial, especialmente en lo referente a normas de manejo de los recursos naturales y del medioambiente y bajo capital social en cuanto al control y vigilancia, generado en la débil organización y concientización de los pobladores.

#### Factores que determinan el incumplimiento de la normatividad agraria. Cuenca de Fúquene

¿Porqué no se cumplen las normas?	Ubicación en la cuenca						Total	
	Alta		Media		Baja		n	%
	n	%	n	%	N	%		
Falta de interés en la gente	2	4.08%			4	8.16%	6	12.24%

Falta interés del Gobierno	2	4.08%				2	4.08%	
Falta más organización	1	2.04%				1	2.04%	
No se hacen cumplir	4	8.16%		3	6.12%	7	14.29%	
Otros	11	22.45%	1	2.04%	3	6.12%	15	30.61%
Por desconocimiento	4	8.16%	3	6.12%	11	22.45%	18	36.73%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>48.98%</b>	<b>4</b>	<b>8.16%</b>	<b>21</b>	<b>42.86%</b>	<b>49</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: GMP-CIP, Moreno et al. (2006)

### Recuadro 32: Extracto de una evaluación de políticas en China sobre los problemas encontrados a la hora de considerar las especificidades de las montañas durante la formulación y aplicación de políticas

Son numerosos los factores que suponen una amenaza para la formulación y aplicación de políticas para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. El apoyo y la priorización políticas por parte de las altas esferas de los gobiernos distan de ser suficientes. En las zonas de montaña, la mayor parte de los gobiernos locales carecen tanto de capacidades financieras como humanas para formular sus propias políticas de desarrollo. Dada su fragilidad y diversidad, se necesita una gran flexibilidad en la aplicación y una respuesta rápida a los entornos cambiantes, tanto internos como externos, lo que requiere una alta calidad en la aplicación y formulación de políticas.

Existe una gran brecha entre lo que se necesita y la realidad. En la práctica, sólo se han realizado algunas investigaciones sobre las especificidades de las montañas, incluida la de la provincia de Sichuan. No se comprende aún del todo cómo ciertas políticas interactúan con la fragilidad, diversidad y marginalidad específicas de las montañas, ni tampoco el impacto integral de ciertas combinaciones en determinadas zonas de montaña. Existen vacíos de conocimiento que están amenazando la creación adecuada de políticas para el desarrollo de las montañas.

Fuente: ICIMOD, Luo (2006)

## ***Séptimo paso – Resumen de conclusiones, recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento***

### **Resumen de las conclusiones**

#### **Objetivo**

- Preparar la formulación de recomendaciones mediante una síntesis de las principales conclusiones obtenidas durante el quinto y sexto paso, de forma sucinta y accesible.

#### **Principales elementos**

Los debates que se realizan durante los pasos anteriores tratan una amplia gama de materias. El objetivo de este paso es tratar de sintetizar de manera sucinta y accesible las conclusiones más importantes, resumen que resulta muy importante, ya que tales conclusiones serán utilizadas como base para generar lecciones aprendidas, recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento.

#### **Herramientas**

La creación de una tabla **DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)** puede constituir una herramienta de utilidad, ofreciendo una estructura que puede facilitar la síntesis y permitir la comprensión rápida de los principales elementos debatidos sobre el papel.

La matriz detallada a continuación es un ejemplo de cómo pueden resumirse las principales fortalezas y debilidades de las políticas, instituciones y procesos de ADRS-M.

**Tabla 2: Ejemplo de tabla para sintetizar las conclusiones más importantes**

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<b>Políticas</b>				
Punto de entrada de las políticas				
Otras políticas de ADRS-M				
<b>Instituciones</b>				
Nacionales				
Subnacionales				
Locales				
<b>Procesos</b>				
Procesos políticos				
Procesos participativos				
Planes institucionales y procedimientos de gestión del conocimiento				
Mobilización de recursos				

## Resultados esperados

### Resumen de las conclusiones

Identificación de las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas relacionadas con:

- el punto de entrada y otras políticas pertinentes de ADRS-M;
- las instituciones a nivel nacional, subnacional y local;
- los procesos involucrados en la formulación y aplicación de políticas.

## Ejemplos

La siguiente tabla presenta un ejemplo de un análisis DAFO llevado a cabo en Albania, muy cercano al formato que acabamos de mostrar.

**Recuadro 33: Ejemplo de un análisis DAFO sobre políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña de Albania**

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<b>Políticas</b>				
<b>Políticas que sirven como punto de entrada</b>	<p>El hecho de priorizar el apoyo al sector frutal y ganadero es pertinente desde el punto de vista económico, social, medioambiental y cultural</p> <p>Los Planes de Inversión Estratégica, basados en un enfoque de cadena de valores, preparados por MADA, apoyan tanto al sector de los pequeños rumiantes como al de los viñedos</p>	<p>No hay distinción entre las tierras altas y bajas en lo que se refiere a la producción hortícola, frutal y ganadera</p> <p>La delimitación del problema no es del todo adecuada. Aunque se recomienda un enfoque de la cadena de valores, parece claro que el acceso a la tierra, la inseguridad en la propiedad de la misma y el limitado desarrollo de cadenas de valores completas están entre los problemas más importantes de las zonas de montaña, antes que el insuficiente desarrollo hortícola</p> <p>El análisis del problema en términos de opciones políticas para resolverlo es bastante pobre</p> <p>Las políticas alternativas por las que se ha optado, p. ej., la provisión de subsidios a campesinos, podrían encontrar problemas durante su aplicación, dados los excesivos esfuerzos administrativos que requieren</p> <p>Resulta insuficiente la consulta a las partes interesadas</p> <p>El impacto de los subsidios a los campesinos de las zonas de montaña resultará, con probabilidad, discreto, dado lo poco adecuado de la delimitación del problema, del análisis del mismo, de la formulación de políticas y de las decisiones políticas</p>	<p>El desarrollo de empresas agrícolas es una de las prioridades del Gobierno albanés</p> <p>La Unión Europea y otros donantes son propensos a apoyar la inocuidad de los alimentos, sobre todo en la pequeña ganadería ovina, dado su potencial para la exportación</p>	<p>La ausencia de un enfoque específico sobre las zonas de montaña puede implicar menor financiación para estas zonas</p>

<b>Otras ADRS-M</b>	Numerosos documentos estratégicos abordan (a menudo implícitamente) las especificidades de las zonas de montaña (potencial, obstáculos y diversidad)	No se distingue entre políticas para las zonas de montaña y las de tierras bajas en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración ( <i>NSDI</i> , según sus siglas en inglés) ni en otros documentos estratégicos	El proceso de integración en la UE presenta oportunidades en términos de agricultura y desarrollo rural sostenibles, incluidas las zonas de montaña	La falta de un enfoque específico para las zonas de montaña podría resultar en una menor financiación de estas zonas
		La agricultura sostenible está incluida de manera poco apropiada en los documentos estratégicos. La bioproducción agrícola constituye más bien una intención y la producción integrada parece un concepto desconocido		
		No existe un enfoque de la Estrategia de Agricultura y Alimentación ( <i>SSAF</i> , en sus siglas en inglés) sobre agricultura sostenible en zonas montañosas		
	Un programa específico (el Programa de Desarrollo de Zonas de Montaña) aborda las especificidades de las zonas montañosas	Limitado impacto de las políticas específicas de las montañas		
Instituciones	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<b>Nacionales</b>	Existen direcciones/sectores a cargo de las políticas de desarrollo rural y regional	Los sectores y direcciones especializados tienen pocas capacidades, en términos de personal y experiencia, para abordar políticas de ADRS-M	El proceso de integración en la UE presenta oportunidades en términos de refuerzo institucional	
<b>Subnacionales/ agencias desconcentradas</b> <sup>21</sup>		No existen capacidades rurales/regionales (personal y experiencia) a nivel descentralizado regional. La Dirección Regional de Agricultura y Alimentación a nivel regional tiene más experiencia y saber hacer en agricultura que en desarrollo rural		

<b>Locales</b>		Las capacidades a nivel comunitario (personal y saber hacer) a la hora de aplicar políticas de desarrollo sostenible son muy limitadas		
	Existen departamentos de políticas y programación a nivel de RC. Éstos tienen una amplia visión del desarrollo rural y de las zonas de montaña	Falta de financiación suficiente y ausencia de funciones legal y prácticamente reconocidas de RC por parte del Gobierno central, así como de las comunidades y municipios	La Estrategia Regional y transversal de Desarrollo otorga un papel principal a los <i>qarks</i>	
Procesos	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<b>Procesos políticos</b>	Clara voluntad desde los niveles políticos superiores respecto al desarrollo sostenible del país	Los grupos de presión no son elegidos, entre ellos asociaciones de campesinos o de las montañas.  Cooperación insuficiente entre las agencias centrales del Gobierno y las autoridades centrales y locales implicadas en el desarrollo de zonas de montaña, sobre todo cuando se trata de partidos enfrentados a nivel político		
<b>Procesos participativos</b>	Requisitos legales para consultar a las partes interesadas	La consulta está considerada más como una “comunicación” de las políticas (preparadas por el Gobierno y, a veces, simplemente por consultores) a las partes interesadas antes que como una verdadera alianza  La participación de las partes interesadas es limitada debido a la falta de poder de negociación y experiencia de las mismas y por la falta de la cultura de ‘escucha’ por parte del Gobierno		
<b>Procesos técnicos</b>	Los documentos estratégicos, incluidos los relacionados con las zonas de montaña, se hallan en un Sistema de Planificación Integrada ( <i>IPS</i> , según sus siglas en inglés)  Se han creado grupos de trabajo para organizar las estrategias transversales	El IPS es considerado demasiado ambicioso por la administración pública albanesa para poder asimilarlo  La cooperación entre el Gobierno central y las agencias responsables del desarrollo de las		

		zonas montañosas resulta insuficiente o, algunas veces, inexistente		
<b>Movilización de fondos</b>	Probabilidad de que el desarrollo sostenible pueda contar con financiación continua, una vez que exista financiación cualificada para NDSI		Grandes posibilidades de que el desarrollo rural sostenible pueda ser financiado por la UE, ya que está siendo afrontado según sus directrices	
		Financiación insuficiente a nivel comunitario y regional; los municipios de las montañas son pobres y los RC dependen económicamente de los gobiernos locales y el Gobierno central	Los gobiernos locales podrían atraer fondos, p. ej., de la UE, DFID o USAID.	Riesgo de subfinanciación de los RC, especialmente durante la cohabitación <sup>22</sup>

Fuente: Fundación Balcánica para el Desarrollo Sostenible (BFSD: *Balkan Foundation for Sustainable Development*), Skreli (2007)

En el Hindu Kush-Himalaya se utilizó una versión adaptada de un análisis DAFO para examinar las fortalezas y debilidades **de políticas específicas de ADRS-M de importancia en Bután**, de acuerdo a sus aspectos sociales, económicos, ecológicos e institucionales. Esto también perfila posibles oportunidades de mejora de la situación existente. El recuadro que aparece a continuación muestra un ejemplo del análisis efectuado para las políticas de tierras forestales.

**Recuadro 34: Políticas forestales en Bután: la Ley de conservación de la naturaleza y el bosque, 1995**

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdad de acceso de todos los hogares rurales a los productos forestales secundarios (pastos, forrajes, hojarasca, leña, bambú, etc.)</li> <li>▪ Fuertes medidas de protección de la naturaleza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agentes forestales vistos como una fuerza policial antes que como una agencia de servicios; resentimiento creciente hacia ellos</li> <li>▪ Conflicto en aumento por la depredación del ganado y de los cultivos por parte de las fauna salvaje</li> </ul>
<b>Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Énfasis en la protección de la cubierta forestal y reconocimiento de los beneficios indirectos de la energía hídrica, el turismo, etc.</li> <li>▪ Fuerte regulación de la producción maderera y comercialización para prevenir la corrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficios económicos de los productos forestales como la madera limitados al Gobierno y a individuos influyentes</li> <li>▪ Pobre generación de ingresos de los bosques para las comunidades y falta de incentivos para gestionar los bosques</li> </ul>
<b>Ecológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuerte énfasis en la conservación e incremento de la cubierta forestal (actualmente, más del 72% de toda el área geográfica)</li> <li>▪ Fuertes medidas de conservación del medio ambiente, incluyendo la biodiversidad de flora y fauna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso de la tierra no acorde a la capacidad de ésta y muy inclinada hacia la cubierta forestal</li> <li>▪ Dominio de la monocultura de especies forestales agresivas y susceptibles de incendios y de provocar degradación de la calidad del hábitat</li> </ul>
<b>Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mecanismos de protección efectivos: sistema de orden y control</li> <li>▪ Propiedad forestal comunitaria y privada reconocidas como una política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Departamento forestal fuertemente orientado a la protección y la función policial; escasa orientación hacia los servicios comunitarios</li> <li>▪ Reducido conocimiento de las políticas y falta de voluntad para aplicar los programas de silvicultura comunitaria (CF) y explotación forestal privada (PF)</li> </ul>
<b>Oportunidades de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para aclarar las contradicciones entre la Ley de conservación de la naturaleza y los bosques, y la Ley de tierras</li> <li>▪ Para aplicar la letra y el espíritu de los programas CF y PF</li> <li>▪ Para reforzar la capacidad del departamento forestal de aplicar los programas CF y PF</li> </ul>	

Fuente: ICIMOD, Duba (2006)

## Lecciones aprendidas

### Objetivo

- Transformar en lecciones aprendidas las fortalezas y debilidades más importantes identificadas en el análisis DAFO.

### Principales elementos

El análisis DAFO ha esbozado los principales resultados de la evaluación de políticas. El examen de las fortalezas y debilidades existentes en el análisis DAFO permite la elaboración de lecciones aprendidas, que pueden ser usadas como base para formular recomendaciones.

### Herramientas

- El análisis DAFO, para ver qué tipo de lecciones pueden aprenderse de los puntos identificados.
- Una clasificación de las lecciones aprendidas de acuerdo a las políticas, instituciones y procesos, que puede proporcionar a quienes formulan las políticas una rápida y práctica visión general respecto a lo que funciona y lo que no funciona para cada uno de estos elementos.

### Resultados esperados

#### Lecciones aprendidas

- Una lista de lecciones aprendidas clasificadas según las políticas, instituciones y procesos.

### Ejemplos

#### Recuadro 35: Lecciones aprendidas para las políticas, instituciones y procesos de ADRS en las regiones de montaña del Mediterráneo

##### Políticas

1. Los países mediterráneos **no tienen estrategias gubernamentales específicas para el desarrollo sostenible o la ADRS en las zonas de montaña**. Esto no quiere decir que no exista una preocupación por el desarrollo sostenible en las zonas de montaña.
2. Sin embargo, una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS) ha puesto en marcha en Túnez mecanismos locales (servicios de la Agenda 21) que influyen sobre los territorios de montaña. Los gobiernos del sureste de Europa parecen también bastante comprometidos en el desarrollo de una ENDS. Presumiblemente, éstas influirán en los territorios de montaña.
3. En los países del Magreb, las montañas se ven influidas por importantes estrategias relacionadas con la aplicación de la ADRS. En líneas generales, todas promueven la mejora de los estándares de calidad de vida y apoyan a las categorías más desfavorecidas, así como la integración y diversificación de actividades y la competitividad de los productos agrícolas. Ellos proponen enfoques para la coordinación entre las instituciones a diferentes niveles, la participación de la población y del sector privado, procesos de desarrollo local y la movilización de recursos financieros. Las montañas, como parte de territorios con especificidades que limitan las oportunidades de las comunidades, son uno de los objetivos principales de estas políticas.
4. En algunos casos, se ve que la adopción de estrategias relacionadas con la ADRS no siempre viene acompañada de los mecanismos operativos adecuados. Éste es el caso de la Estrategia de Desarrollo Rural 2020 de Marruecos y de la nueva Estrategia Agrícola Libanesa.
5. En todos los países, las zonas de montaña son normalmente **influenciadas por un amplio**

**abanico de políticas**, incluidas aquéllas relacionadas con el desarrollo de infraestructuras y servicios en las áreas rurales, el desarrollo social y económico, el desarrollo local, el manejo y la conservación de los recursos naturales.

6. A menudo, se identifica la **sectorialidad** como un fuerte obstáculo político. Deberían realizarse esfuerzos por crear vínculos y sinergias con otras políticas en marcha.
7. Generalmente se hacen críticas a las políticas por **no abordar de manera adecuada la diversidad de medios de vida y la vulnerabilidad de la población de las montañas**, así como por ser **poco sensibles a las cuestiones de género**. Esto desemboca a un acceso desigual de las oportunidades por parte de las comunidades de montaña y de los grupos vulnerables.
8. Las políticas designadas a la **conservación de los recursos naturales** pueden suministrar **importantes lecciones** para la aplicación de la ADRS en las zonas de montaña, ya que por naturaleza deben adaptarse a las especificidades de cada territorio. Su énfasis en cuestiones ambientales debería, en cualquier caso, equilibrarse con enfoques económicos y sociales. En Marruecos la política de manejo de cuencas, evolucionó desde una primera fase en la que abordaba cuestiones ambientales hasta la integración de sensibilidad hacia asuntos sociales y económicos.
9. Frecuentemente hay en marcha políticas para la **descentralización de servicios** y para el **desarrollo local** que se consideran cruciales para el desarrollo de las regiones de montaña, pero existen muchas **dificultades** a la hora de **aplicarlas**.
10. Las políticas dirigidas a la **diversificación e integración de actividades** como el turismo, la explotación forestal y su manejo, la comercialización y procesamiento de bienes agrícolas, etc. se consideran de suma importancia para las comunidades de montaña.
11. Son necesarias políticas para la **valorización del conocimiento y el patrimonio cultural de las comunidades de montaña**.
12. Se necesitan también políticas para el **control de los flujos migratorios** ya que estos están teniendo un fuerte impacto en los recursos naturales de las montañas y en las tendencias económicas a largo plazo.

### Instituciones

13. A nivel nacional existen numerosas instituciones gubernamentales implicadas en la aplicación de políticas que influyen en las zonas de montaña y sus comunidades. Las **debilidades de los vínculos y mecanismos para coordinarse y favorecer sinergias** entre estas instituciones aparecen continuamente como uno de los principales problemas.
14. **Las instituciones gubernamentales** se muestran a menudo **poco preparadas** respecto a los mecanismos de aplicación de políticas para la descentralización, el desarrollo local y la participación de la sociedad civil, y se enfrentan además a grandes obstáculos tales como la falta de poder financiero, capacidades administrativas inadecuadas y una débil interacción con las partes interesadas locales.
15. La **ausencia o debilidad de las instituciones**, que puedan facilitar el acceso de las comunidades de montaña a la tierra, servicios, créditos, formación, ha sido identificada también como una debilidad.
16. En algunos países, la presencia de instituciones **gubernamentales que abordan las especificidades de las montañas** aparece como un elemento de éxito. Pueden encontrarse ejemplos en Túnez con la Odesypano (*Office de Développement Sylvo-Pastoral du Nord Ouest*, Oficina de Desarrollo Silvopastoral del Noroeste) y en Albania con la MADA (*Albanian Mountain Development Agency*, Agencia Albanesa de Desarrollo de las Montañas). Con distintos mecanismos y niveles de experiencia, están desempeñando un importante papel a la hora de dirigir procesos políticos que se adecuan mejor a las especificidades de las montañas y a los intereses de la comunidad, basados en sinergias políticas y alianzas de partes interesadas más

sólidas y que empoderan políticamente a la sociedad civil.

17. Normalmente, las instituciones vinculadas a los **Servicios Nacionales de Investigación y Extensión Agrícola (SNIEA)** no parecen ser apoyadas por políticas de promoción de la ADRS en los sistemas de montaña. Los SNIEA **no apoyan a los campesinos y comunidades rurales en las zonas de montaña** que requieren soluciones diferentes y específicas. Los SNIEA deberían incluir o reforzar un enfoque en las especificidades de las montañas y los medios de vida de su población, así como establecer vínculos más fuertes con las comunidades de montaña.
18. Las instituciones gubernamentales relacionadas con la **conservación y protección de los recursos naturales** mantienen una focalización especial hacia los sistemas de montaña. Esta preocupación por la conservación de los recursos naturales **puede crear conflictos** con las comunidades de montaña, pero pueden también ser superados a través de alianzas con otras instituciones y con la población local. Éste fue el caso del HCEFLCD (*Haut Commissariat des Eaux et Forêts et Lutte contre la Désertification*, Alto Comisionado de Aguas y Bosques y Lucha contra la Desertificación), que fue superado estableciendo alianzas con los servicios agrícolas locales más cercanos a las necesidades de las comunidades.
19. Existe una **fuerte implicación del sector no gubernamental**, a nivel tanto internacional como local, para promover el desarrollo en las zonas de montaña y la mejora de los medios de vida de las comunidades. Este sector es muy **importante para la adopción de enfoques multisectoriales**, las actitudes de las ONG para interactuar con las comunidades locales y su capacidad de mediación con las estructuras gubernamentales.
20. El **fortalecimiento de las instituciones y de los grupos locales**, que representan a la sociedad civil se ha consolidado como una estrategia seguida por los proyectos y políticas que tratan de empoderar a las comunidades locales. Se percibe también como una **necesidad básica** por parte de distintos actores interesados en apoyar a las comunidades de montaña.
21. Las partes interesadas consideran muy importante el **establecimiento de** instituciones que promuevan acciones conjuntas a nivel regional o nacional para fomentar el desarrollo de las regiones de montaña, ya que suponen una herramienta para crear y compartir conocimientos y experiencias y para influir en los procesos políticos en favor de las zonas de montaña. El ejemplo del proceso establecido para el desarrollo sostenible en la región montañosa del sureste de Europa está considerado como una experiencia que debe promoverse en otras sub-regiones mediterráneas. Las redes de múltiples partes interesadas son consideradas de gran importancia para aprender de otras instituciones y otras experiencias.

## Procesos

22. La **ausencia de mecanismos para crear sinergias y complementariedades** entre las diferentes políticas e instituciones preocupadas por el desarrollo de las áreas de montaña, aparece como una importante limitación. Estos mecanismos deberían existir en los niveles central y local, así como promover una comunicación bi-direccional.  
  
En la Estrategia de desarrollo rural sostenible de Argelia, se han establecido **mecanismos exhaustivos** para favorecer los procesos de ADRS a través de la coordinación y participación de las partes interesadas en los distintos niveles, la planificación local, la supervisión y evaluación, y la movilización financiera.
23. Una **débil participación de las comunidades de montaña** en fases políticas específicas aparece frecuentemente como una limitación. La participación de la gente suele permanecer limitada a los marcos del proyecto y no llega a ser una parte estructural de los procesos políticos ni deviene en el empoderamiento de las comunidades de montaña. La formulación, supervisión y evaluación de las políticas debería involucrar a las comunidades de una forma más sistemática y sustancial.
24. Aun cuando hay en marcha mecanismos que promueven la participación de la sociedad civil, la **ausencia de estructuras institucionales y actitudes para facilitar el diálogo y las**

**alianzas** representa un factor limitante.

25. Los **mecanismos** de acceso a las **oportunidades financieras** tienen que simplificarse y hacerse más accesibles y sensibles a las necesidades de las regiones de montaña.
26. Deberían establecerse o fortalecerse las herramientas de generación de **datos e información** para conducir la planificación local. Las comunidades de montaña deberían ser consideradas como aliadas en la recopilación y el uso del conocimiento local.
27. Se necesitan procesos para el **inventario de conocimiento**. En este momento hay gran cantidad de información sobre las regiones de montaña, sus políticas y programas, así como sobre su ejecución; sin embargo, no hay un **nodo central** en el que esta información se encuentre disponible. El uso de bases de datos y foros de Internet puede ser una herramienta importante en el intercambio de información en el Mediterráneo.
28. Túnez ha adquirido una importante **experiencia en políticas dirigidas específicamente al desarrollo de territorios de montaña**, especialmente en términos de procesos de toma de decisiones, construcción institucional, participación popular y planificación local, así como vínculos. Tales experiencias podrían ser muy útiles para otros países que se encuentran en el proceso de desarrollo de políticas específicas para las regiones de montaña.

Fuente: CIHEAM-IAMB (2007)

## Recomendaciones para mejoras

### Objetivo

- Ayudar a quienes formulan las políticas y a las instituciones implicadas en la formulación y aplicación de políticas a desarrollar paquetes de políticas y procesos mejorados para la ADRS en regiones de montaña.

### Principales elementos

Con la identificación de las lecciones aprendidas más importantes en relación a las políticas, instituciones y procesos, este paso trata de formular recomendaciones que puedan ayudar a aquellos que estén implicados en la formulación y aplicación de políticas para mejorar respecto a la situación existente. Durante la formulación de recomendaciones, se deberían tener en cuenta las relaciones establecidas entre las lecciones identificadas en cada una de las categorías de las políticas, las instituciones y los procesos, así como el potencial y las limitaciones de las regiones de montaña identificadas en la evaluación de políticas, además de ver cómo se pueden superar las limitaciones y sacar provecho del potencial con el fin de promover la ADRS en las regiones de montaña.

### Herramientas

Talleres a nivel nacional y regional, implicando tanto a los gobiernos como a la sociedad civil, para debatir y dar validez a los primeros resultados de las evaluaciones de políticas. Los participantes en los talleres deberían formular recomendaciones para la mejora de las políticas, instituciones y procesos políticos existentes.

## Resultados esperados

### Recomendaciones

Sobre las siguientes cuestiones:

1) Cómo pueden mejorarse las políticas analizadas como punto de entrada, así como otras políticas de ADRS-M, en términos de:

- su contenido;
- capacidades de las instituciones responsables;
- procesos implicados en el desarrollo, aplicación y evaluación de políticas;
- cuestiones de gobernabilidad a nivel nacional, subnacional y local, y sus relaciones horizontales y verticales.

2) Cómo las políticas, instituciones y procesos pueden superar las limitaciones y sacar provecho del potencial de las zonas de montaña de forma sostenible.

## Ejemplos

### Recuadro 36: Recomendaciones para el Hindu Kush-Himalaya

Las importantes preocupaciones y sugerencias que fueron mencionadas con frecuencia en las evaluaciones y durante el Taller Regional del Proyecto ADRS-M en HKH son las siguientes:

#### Políticas

1. Usar la Felicidad Nacional Bruta (en inglés, *GNH* o *Gross National Happiness*), tal y como se promueve en Bután, un concepto de desarrollo que comparte características similares con el enfoque ADRS-M, como un posible camino para ADRS una vez que se haya puesto en una forma concreta utilizable.
2. Introducir un enfoque más sistemático para la formulación de políticas usando un marco integrado para la formulación, promoción y evaluación de las políticas del programa ADRS, en vez de depender mayormente de enfoques improvisados.
3. Hay que promover la conciencia, comprensión y el uso de un marco de perspectiva de montaña como herramienta para diseñar y ejecutar políticas de ADRS-M, y para identificar las zonas y grupos objetivos.
4. Hay que dar más prioridad a las cuestiones de desarrollo de recursos humanos, equidad y género para hacer las políticas de ADRS-M más inclusivas.
5. Debería desarrollarse vínculos de mercado (especialmente con las economías en las tierras bajas) eficaces y equitativos para asegurar beneficio del desarrollo a las poblaciones de montaña.
6. Concentrar mayor atención en el tema menos explorado de complementar los enfoques macro con iniciativas a nivel micro y su extensión a un nivel más amplio.

#### Instituciones

7. Reforzar las capacidades y una mayor coordinación de las agencias y departamentos públicos relacionados con la formulación y ejecución de políticas de ADRS como un importante requisito para la ADRS-M.
8. Empoderar la población de montaña a través de la educación; fortalecer las capacidades de negociación reforzadas y la autonomía necesaria para reforzar la ADRS-M.
9. Hay que reducir la duplicación y los conflictos entre organizaciones a través de una coordinación funcional y por el establecimiento de complementariedades entre las distintas agencias, incluidas las gubernamentales.

## Procesos

10. Crear una base de datos integral y estudios sistemáticos para una formulación de políticas de ADRS-M sólida e integral.
11. Fomentar las interacciones entre partes interesadas a diferentes niveles para lograr un mejor equilibrio entre los enfoques y procesos de arriba abajo y los de abajo arriba que se requieren para promover la ADRS-M.
12. Reformar las instituciones para fomentar la participación local a la hora de formular y aplicar políticas, con la descentralización genuina que conlleva.
13. Aumentar los niveles de concientización y creación de capacidades de las capas locales y de base para mejorar la participación de partes interesadas y comunidades locales en la formulación y aplicación de programas y políticas a través del enfoque de abajo arriba.
14. Racionalizar la asignación de recursos e inversiones prioritarias para montañas al mismo nivel que las economías de las tierras de llanura, con una comprensión clara de las especificidades de las montañas.
15. Mejorar la movilización de recursos para reducir la dependencia de los donantes y aprovechar las complementariedades de los sectores público y privado para promover la ADRS-M.
16. Fortalecer el intercambio mutuo y la sintetización sistemática de las experiencias de pasadas intervenciones y políticas de desarrollo, y construir los enfoques del futuro basándose en las experiencias exitosas para que la ADRS sea más dinámica y eficaz.

Fuente: ICIMOD (2006)

En Centroamérica se formuló también una serie de recomendaciones que proporcionó consejos sobre una cuestión específica identificada como de mayor importancia en la región: la mejora de la visibilidad del potencial de la montaña en la región.

### Recuadro 37: Sugerencias para aumentar la visibilidad del potencial de las laderas

- Identificar y **visualizar las potencialidades de las laderas**, apoyando los estudios de evaluación económica y divulgando sus resultados entre los tomadores de decisiones en todos los niveles, así como entre las mismas organizaciones de **pobladores**.
- **Fortalecer el nivel organizacional** de los productores de laderas y las poblaciones.
- **Aprovechar las capacidades de los gobiernos y organizaciones locales** para potenciar las sinergias entre las familias organizadas y las autoridades locales que están más cercanas a su problemática.
- **Trabajo intersectorial y coordinado** entre instituciones y organizaciones de desarrollo, y establecimiento de sinergias con otras instituciones fuera del sector agropecuario y ambiental con competencia en laderas.
- **Retomar la experiencia de los sistemas de información ambiental** para establecer sistemas de monitoreo y manejo de información.
- **Rescatar y documentar las experiencias** de los proyectos y programas específicos para laderas.
- **Considerar los aportes fiscales** de las laderas en relación a otros sectores de la economía para convencer a los tomadores de decisiones públicos y privados sobre las ventajas de invertir en dichas zonas.

Fuente: PASOLAC (2005)

## Propuestas para actividades de seguimiento

### Objetivo

- Desarrollar sugerencias para **acciones concretas** que puedan articular las fortalezas y oportunidades existentes, y superar las debilidades y limitaciones.

### Principales elementos

De las recomendaciones formuladas, se prevén **propuestas para actividades de seguimiento** que pueden desembocar en acciones concretas a nivel nacional o descentralizado, como un importante resultado de las evaluaciones de políticas de ADRS. Puesto que las partes interesadas a varios niveles de gobernabilidad tendrán que ser consultadas durante la aplicación de estas evaluaciones, se espera poder crear un mayor sentido de propiedad de los resultados y, de esta forma, proporcionar el estímulo y la buena disposición para continuar con las actividades de seguimiento propuestas.

### Herramientas

Talleres a nivel nacional y regional que reúnan a partes interesadas clave del gobierno y de la sociedad civil para formular propuestas para actividades de seguimiento y conseguir su compromiso para llevar a cabo acciones concretas sobre el terreno.

### Resultados esperados

#### Propuestas para actividades de seguimiento

- Actividades que puedan fortalecer la formulación de políticas y los procesos de aplicación, y preparen el terreno para el desarrollo de políticas, paquetes políticos y procesos mejorados para la ADRS en regiones de montaña.

### Ejemplos

#### Recuadro 38: Propuestas para actividades de seguimiento en la cuenca mediterránea

1. Fomentar mecanismos para el establecimiento de **Convenciones Regionales** específicas para la ADRS en zonas de montaña, como la de la región del Atlas, y conectarlos con otros procesos en desarrollo de la ADRS, como el de la región de montaña del sureste de Europa.
2. Apoyar los **mecanismos de conexión de redes** entre las convenciones de montaña existentes a nivel de los países mediterráneos para el intercambio de experiencias y el apoyo mutuo, lo cual podría conducir incluso a la promoción de una estrategia mediterránea para el desarrollo de las zonas de montaña.
3. Apoyar la conexión de redes de partes interesadas clave del país con el objetivo de fomentar el establecimiento de **estudios de caso** centrados en el análisis de procesos políticos. Éste es un paso importante para adquirir lecciones para la ADRS en áreas de montaña (p.ej., la estrategia de desarrollo rural sostenible de Argelia, el Programa de servicios de asesoría agrícola de la ex República Yugoslava de Macedonia).
4. Apoyar el establecimiento de un grupo de trabajo mediterráneo de múltiples partes interesadas para transformar las lecciones aprendidas y las recomendaciones propuestas en el Mediterráneo en un **plan de acción** que sea debatido en un segundo taller regional que se celebre en la zona de montaña del sureste de Europa.
5. Desarrollo de una red y organización de talleres para fomentar la **coordinación y el intercambio de experiencias entre proyectos existentes** relacionados con la ADRS en zonas de montaña.
6. Preparar **programas de formación** para el fortalecimiento institucional en la aplicación de la ADRS en zonas de montaña. Deberían prepararse paquetes de formación dirigidos a los

formadores y relativos a la evaluación de procesos políticos de ADRS en zonas de montaña con el fin de capacitar a los mecanismos locales y nacionales para obtener información útil para apuntalar los procesos políticos (formulación, seguimiento, evaluación, y aplicación).

7. Creación de un **nodo de conocimiento**, accesible a todas las partes interesadas, para la recolección de estudios de caso, proyectos en montañas, casos relevantes y resultados de la investigación, incluyendo una base de datos en sociedad con varias organizaciones internacionales, cuyo propósito sería compartir y desarrollar conocimientos y experiencias, difundir información y promover nuevas intervenciones dirigidas específicamente a zonas de montaña.
8. Apoyar los **mecanismos nacionales** que facilitarían el acceso de las partes interesadas a la información/experiencias producidas por el proyecto de ADRS-M y favorecerían la conexión de redes entre las partes interesadas a todos los niveles y la promoción de actividades concertadas. Estas actividades podrían empezar en Marruecos y El Líbano, donde ya se han aplicado dos estudios de caso.

Fuente: CIHEAM-IAMB (2007)

### Recuadro 39: Propuestas para actividades de seguimiento en el Hindu Kush-Himalaya

Los participantes en el taller priorizaron las siguientes actividades:

#### A nivel nacional

##### Bután

- Llevar a cabo estudios sobre los mercados de la tierra, sus sistemas fiscales y de administración como una entrada esencial hacia el desarrollo y la implementación de una política holística de utilización de la tierra y una agenda de reforma agraria equitativa.
- Evaluar las necesidades de capacitación de los cargos elegidos y los gobiernos locales, y elaborar e implementar un programa de formación.

##### China – Provincia de Sichuan

- Llevar a cabo un estudio para evaluar los procesos de elaboración y ejecución de políticas en las zonas de Hengduan.
- Organizar un taller de consulta provincial (con la participación de las agencias del gobierno central) para debatir las conclusiones de la evaluación (esta consulta no se llevó a cabo antes del taller).

##### India – Estado de Sikkim

- Identificar y documentar empresas exitosas relacionadas con la horticultura, y formar cooperativas y grupos para llevar a mayor escala la producción y comercialización.
- Elaborar un estudio para evaluar el alcance de los sistemas de tenencia de la tierra, y las cuestiones de herencias y fragmentación y proponer opciones para su resolución.
- Llevar a cabo un estudio detallado de viabilidad para "pasar a una agricultura ecológica", que es la política adoptada en el Estado, identificando potenciales productos, así como medidas para contrarrestar dificultades y barreras.

##### Nepal

- Estudiar las oportunidades de adoptar la agricultura orgánica en el marco del Plan de perspectiva agrícola.
- Estudiar el impacto de la retirada de subvenciones a los fertilizantes refiriéndose particularmente a los efectos en la seguridad alimentaria.

## Al nivel regional

- Crear capacidad entre las partes interesadas en distintos niveles gubernamentales en los procesos políticos, incluyendo la formulación, el análisis, la negociación y la incidencia política.
- Identificar y poner en operación metodologías y enfoques para la formulación de políticas que incorporen cuestiones y preocupaciones del nivel micro al nivel macro de las políticas.
- Llevar a cabo más análisis institucionales en profundidad en los cuatro países con el fin de identificar mecanismos para hacer que el desarrollo de políticas y la incidencia política sean más inclusivas.
- Empoderar a la población de montaña en la identificación de problemas y cuestiones, así como en capacidades de negociación.
- Sensibilizar a los funcionarios de gobiernos locales, cargos elegidos, sociedad civil, grupos de presión y cooperativas campesinas en la comprensión y promoción de buenas políticas de ADRS.
- Establecer mecanismos para el intercambio de experiencias en la región, concretamente la réplica de empresas exitosas relacionadas con los productos de los nichos de montaña.
- Facilitar el intercambio de conocimiento entre países del sur en varios ámbitos del desarrollo de las montañas e iniciativas empresariales.
- Establecer una red virtual para el intercambio de experiencias, puntos de vista y preocupaciones sobre los asuntos relacionados con las montañas.
- Construir los futuros enfoques basándose en experiencias exitosas con el fin de lograr que el enfoque ADRS-M sea más dinámico y efectivo.

Fuente: ICIMOD (2006)

## Referencias

Alirol, Philippe. (2004) Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en la región mediterránea (National Strategies for Sustainable Development in the Mediterranean Region). Proyecto de informe elaborado por el Secretariado del Plan de Acción para el Mediterráneo (*MAP: Mediterranean Action Plan*) Secretariado de la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible (*CMDS*, en sus siglas en inglés).

Asmar (2006) Evaluación de políticas de ADRS-M en el Líbano (SARD-M Policy Assessment in Lebanon). Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN): resultados preliminares para la ADRS en territorios de montaña del Líbano (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Azzabi, Azzedine. (2006) "Indicadores y referencias para la investigación de la reforma agraria y el desarrollo rural" ("Indicators and referential for agrarian reform and rural development follow-up"). Documento elaborado por la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICAARD), Porto Alegre, 10 de marzo de 2006.

Banskota, Mahesh (2006) "Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Regiones de Montaña (ADRS): el caso del Plan de Perspectiva Agrícola" ("Sustainable Agriculture and Rural Development in Mountain Areas (SARD-M): The Case of the Agriculture Perspective Plan"). Katmandú: ICIMOD. (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Blaikie, Piers y John Soussan. "Comprender los procesos políticos" ("Understanding Policy Processes"). Relación políticas-medios de vida en el sur de Asia, Documento de trabajo 8. (disponible en <http://www.geog.leeds.ac.uk/projects/prp/pdfdocs/policyprocess.pdf> )

Blaikie, Piers M. y Syed Zahir Sadeque (2000). Política en zonas altas: medio ambiente y desarrollo en la región del Himalaya (Policy in High Places: Environment and Development in the Himalayan Region). Katmandú: ICIMOD.

CIHEAM-IAMB. (2007) Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M): Breve resumen sobre la región mediterránea (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Dalal-Clayton, Barry y Stephan Baas (2002) Estrategias de desarrollo sostenible: un libro sobre los recursos (Sustainable Development Strategies: A Resource Book). DAC-OCDE/PNUMA. (disponible en <http://www.nssd.net/working/resource/indexa.htm>)

Duba, Sangay et al. (2006) "Políticas de uso de la tierra y agricultura y desarrollo rural sostenibles en las montañas: un estudio de caso de Bután" ("Land Use Policies and Sustainable Agriculture and Rural Development in the Mountains: A Case Study of Bhutan"). Bután: RNRRC Bajo (Centro de Investigación sobre los Recursos Naturales Renovables: Renewable Natural Resources Research Centre) (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

FAO (1997a). Experiencias de la FAO sobre la descentralización y el desarrollo sostenible (FAO Experiences on Decentralization and Rural Development). Descentralización y desarrollo rural (FAO), nº 1 FAO, Roma (Italia). División de Desarrollo Rural. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/SDAR/D01E.pdf>)

FAO. (1997b) Directrices para la integración de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en las políticas agrícolas (Guidelines for the integration of sustainable agriculture and rural development into agricultural policies). Política agrícola y desarrollo económico, Serie 4 FAO (escrito por Hardaker, J. Brian), Roma: FAO. (disponible en <http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm>)

FAO (2003). Un enfoque metodológico al desarrollo rural: Desarrollo Territorial Negociado (DTN) (A methodological approach to rural development: Negotiated territorial development (NTD). Proyecto de trabajo. División de Desarrollo Rural de la FAO.

FAO (2004a) Un enfoque al desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) (An approach to rural development: Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). Roma: FAO. (disponible en [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/pe2\\_050402\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402_en.htm))

FAO (2004b) "Proyecto de donantes múltiples para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) ("Multi-donor Project for Sustainable Agriculture and Rural Development in Mountain Regions (SARD-M)". FAO/Documento de proyecto del programa de cooperación gubernamental.

FAO (2005) "Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS), y Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)" ("Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) and Good Agricultural Practices (GAP)". Documento presentado en la 19ª sesión del Comité de Agricultura, Roma, 13-16 de abril de 2005. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/coag/coag19/j4236e.doc>)

Ginovska, Jasmina. (2007) Análisis de fortalezas y debilidades de las políticas de montaña en el sureste de Europa: informe nacional sobre la ex República Yugoslava de Macedonia (Assessment of strengths and weaknesses of mountain policies in South East Europe: National report of the Former Yugoslav Republic of Macedonia).

Graham, John et al. (2003) "Principios para el buen gobierno en el siglo XXI" ("Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century"). Informe sobre política nº 15. Ottawa: Instituto de gobernabilidad (Institute on Governance). <http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>

ICIMOD. (2006) Evaluación de políticas de ADRS en el Hindu Kush-Himalaya: resumen (disponible en: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>).

Jodha, N.S. (1990) Un marco para el Desarrollo integrado de las montañas (A Framework for Integrated Mountain Development). MFS Series Nº 1. Katmandú: ICIMOD.

Jodha, N.S. (1993) Perspectivas sobre los procesos generadores de pobreza en las regiones de montaña (Perspectives on Poverty-generating Processes in Mountain Areas). MFS Series Nº 34. Katmandú: ICIMOD.

Karl, Marlee (2002) "Reforma de las políticas participativas desde una perspectiva de medios de vida sostenibles: revisión de conceptos y experiencias prácticas" ("Participatory Policy Reform from a Sustainable Livelihoods Perspective: Review of concepts and practical experiences"). Documento de trabajo LSP 3, Subprograma de participación, política y gobernabilidad local. Roma: FAO. [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe4/pe4\\_050501\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe4/pe4_050501_en.htm)

Keeley, James y Ian Scoones. (1999) "Comprender los procesos de políticas medioambientales: una revisión" ("Understanding Environmental Policy Processes: A Review"). Documento de trabajo 89, Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS). (disponible en <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp89.pdf>)

Moreno, Alonso, David Rodríguez y Wilson Otero (2007) "Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas – Ecuador." GMP-CIP. (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Moreno, Alonso, David Rodríguez y Wilson Otero (2006): Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas – Colombia. GMP-CIP. (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

OCDE. (2001) Estrategias para el desarrollo sostenible: directrices prácticas de cooperación para el desarrollo (Strategies for sustainable development: Practical guidance for development cooperation). <http://www.nssd.net/pdf/gsuse.pdf>

DAC-OCDE. (2001) Las directrices DAC: estrategias para el desarrollo sostenible (The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development). OCDE: París. (disponible en [http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2670312\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_201185_2670312_1_1_1_1,00.html))

PASOLAC (2005) Evaluaciones sobre políticas de agricultura y desarrollo rural sostenibles en laderas: el caso de Centroamérica. Resumen (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Ravera, Frederica (2006) Organizar un proceso de participación y negociación para el desarrollo rural en zonas de montaña: la experiencia del Área Central Huancavelica, Perú. Breve resumen. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). (Disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>).

Rodríguez et al. (2006) Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas – Perú. Lima: Programa Mundial de Montañas (GMP), Centro Internacional de la Papa (CIP). (Disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>)

Proyecto ADRS-M (2005) "Valorización de las externalidades positivas en el marco del Proyecto ADRS-M" ("Valorisation of positive externalities within the framework of the SARD-M Project"). (disponible en <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/2900/index.html>)

Skreli, Engjell. (2007). Evaluación de fortalezas y debilidades de las políticas de montaña en el sureste de Europa: informe nacional para Albania (Assessment of strengths and weaknesses of mountain policies in South East Europe: National report for Albania).

Tar, Dragana. (2007) Evaluación nacional de políticas, instituciones y procesos para la ADRS en las montañas de los Cárpatos serbios (National Assessment of Policies, Institutions and Processes for SARD in the Serbian Carpathian Mountains).

UNDESA (1992) Programa 21, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>)

UNDESA (2002) Directrices en la preparación de una estrategia de desarrollo sostenible nacional: gestionar el desarrollo sostenible en el nuevo milenio (Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium). Documento de antecedentes N° 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). (disponible en [http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds\\_guidance.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf))

PNUMA/ISCC (2005) "Evaluación de políticas de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS) en Regiones de Montaña: consulta política sobre Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en los Cárpatos" ("Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) Policy Assessment in Mountain Regions: Policy Consultation on Agriculture and Sustainable Rural Development in the Carpathians"). Proyecto de informe. Viena: PNUMA/ISCC.

## **Cuestionario 1**

### **Iniciativas nacionales y estrategias para el desarrollo sostenible en la región mediterránea**

Este cuestionario se tomó de Alirol (2004) National Strategies for Sustainable Development in the Mediterranean Region, proyecto de informe para la Secretaría de la Comisión Mediterránea sobre el Desarrollo Sostenible.

### **Cuestionario sobre iniciativas y estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en la región del Mediterráneo**

#### *Marcos estratégicos*

- ¿Cuáles son los principales marcos estratégicos relacionados con el desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son los objetivos centrales, los principios y los ámbitos prioritarios?
- ¿Cuáles son los acuerdos y procedimientos institucionales necesarios para la preparación, ejecución y supervisión?
- ¿Existen nexos entre los distintos marcos estratégicos y relaciones con la toma de decisiones y la planificación nacional general?

#### *Procesos y mecanismos*

##### *(i) Lograr la integración y la convergencia normativa.*

- ¿Cómo se incorporan los intereses del desarrollo sostenible en las políticas sectoriales y en la planificación y el presupuesto centrales?
- ¿Qué instrumentos normativos y fiscales propician la integración?
- ¿Los mecanismos de descentralización promueven la preparación de una Agenda 21 local?
- ¿Cómo toman en cuenta los marcos nacionales las iniciativas regionales y los acuerdos internacionales?

##### *(ii) Participación de los interesados en la toma de decisiones y en la asociación*

- ¿Qué mecanismo existe para representar a las partes interesadas en la creación o ejecución del marco estratégico?
- ¿Qué modalidades de consulta regular se han utilizado para hacer participar a los diferentes interesados de todos los sectores y niveles?
- ¿Qué sistemas de comunicación e información están utilizándose para informar y crear conciencia sobre el desarrollo sostenible?
- ¿Qué asociaciones se han establecido?

##### *(iii) Gestión y fortalecimiento de la base de conocimientos*

- ¿Qué instrumentos o sistemas generales existen para entender el estado de los recursos, las tendencias de su calidad y cantidad y la presión que se ejerce sobre los mismos?
- ¿Cómo incide la diversidad de conocimientos de las partes interesadas en las decisiones normativas?
- ¿Qué sistemas se utilizan para evaluar los resultados de los procesos de desarrollo sostenible?
- ¿Qué medidas se toman para incrementar el conocimiento y la capacidad de los diversos interesados?

#### *Sistemas de gestión*

- ¿Existe un catalizador institucional a cargo de la coordinación?
- Describir los mandatos, estructuras organizativas y miembros (y la dirección).

## Cuestionario 2

### Identificación y evaluación de las funciones e interacciones de las instituciones más importantes en la región mediterránea

#### Instituciones

a. ¿Qué tipo de instituciones están implicadas en el proceso del proyecto?

Nivel	Institución	Función
Nivel macro		
Nivel meso		
Nivel micro		

Macro = el que afecta a todo el país.

Micro = el que sólo afecta a sectores particulares, distritos, comunidades, pueblos, vecindarios o grupos.

Meso = el nivel situado entre el micro y el macro, o entre la prestación de servicios y la formulación de políticas; es el nivel requerido a menudo para relacionar los otros dos. En términos de gobernabilidad, correspondería a las autoridades y servicios provinciales o regionales. Otras organizaciones (como las federadas o las asociaciones regionales de ganaderos) también se encuentran en este nivel. (Referencia a la FAO, 2004. Glosario anotado de terminología de medios de vida sostenibles, *Annotated Glossary of Sustainable Livelihoods Terminology*, última revisión en mayo de 2004).

b. ¿Cuán bien trabajan conjuntamente las instituciones? ¿Hay sinergias o conflictos?

	Inst. 1	Inst. 2	Inst. 3	Inst. 4	Inst. 5	Inst. 6
Inst. 1						
Inst. 2						
Inst. 3						
Inst. 4						
Inst. 5						
Inst. 6						

Buenas sinergias (3)

Pocas sinergias (2)

Conflictos (1)

c. ¿Hay otras instituciones que deberían ser tomadas en cuenta en el proceso?

-----  
-----  
-----

Fuente: CIHEAM-IAM Bari (2006)

### Cuestionario 3

#### Identificación de las principales estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS-M

Datos sobre los socios que completan el cuestionario

Nombres de los informantes	Instituciones/organizaciones	Cargo	E-mail

Datos sobre cualquier otro informante clave entrevistado

Nombres de los informantes	Instituciones/organizaciones	Cargo	E-mail

Siguiendo los conceptos adquiridos, recabe, por favor, la información requerida para la definición de los **marcos nacionales estratégicos existentes sobre Desarrollo Sostenible (DS) y ADRS en regiones de montaña**, de acuerdo al siguiente esquema.

El Programa 21 representa el plan de acción general para el desarrollo sostenible acordado en Río de Janeiro en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mediante el cual los países participantes se han comprometido a cumplir las directrices del Programa 21 y desarrollar los conceptos de DS en acciones concretas. Los países aludidos se encuentran en distintas fases de la aplicación de los procesos de desarrollo sostenible. Algunos países ya cuentan con Estrategias nacionales de desarrollo sostenible (*NSSD: National Strategies for Sustainable Development*), mientras que puede que otros sólo hayan puesto en marcha algunos componentes o no hayan emprendido ninguna acción.

1. ¿Hay en su país Mecanismos de coordinación nacionales de desarrollo sostenible para cumplir el Programa 21 y, en general, los procesos de DS (p. ej., consejos, comisiones, grupos de trabajo interministeriales...)? Aporte detalles sobre los mecanismos y sobre las principales partes interesadas implicadas.

---

---

2. ¿Elaboraron estos Mecanismos de coordinación nacionales de desarrollo sostenible una Estrategia nacional de desarrollo sostenible? ¿Están en disposición de hacerlo? Aporte detalles, por favor.

---

---

3. ¿Ha prestado atención con el tiempo la NSSD a la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS) y/o a las zonas de montaña? Aporte detalles sobre estos aspectos y sobre las instituciones responsables.

---

---

	Descripción del foco de atención	Instituciones concernidas	
		Nombre	Descripción
<b>ADRS</b>			
<b>Montañas</b>			

4. Si aún no existen los mecanismos de coordinación nacionales ni NSSD, ¿existen instituciones públicas encargadas de tomar decisiones sobre el sector agrícola y de desarrollo rural (p. ej., el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Medio Ambiente, el Sistema nacional para la investigación y servicios de extensión...) con estrategias expresas para fomentar la ADRS y/o el Desarrollo Sostenible (DS) en las zonas de montaña? Aporte detalles sobre éstas y acerca de las principales medidas/acciones emprendidas para su aplicación.

---



---

Foco de atención en	Instituciones implicadas	Estrategias expresas	Medidas/acciones
<b>ADRS</b>			
<b>DS en regiones de montaña</b>			

5. La Investigación agrícola nacional y los Sistemas nacionales de investigación y extensión agrícolas (NARES) resultan de vital importancia para el fomento de los procesos de ADRS. ¿Existe en su país cualquier tipo de políticas expresas y/o estrategias previstas dirigidas a la introducción de los principios de la ADRS en los NARES? ¿Ponen éstas algún énfasis y disponen de medidas concretas para dar con las especificidades de las montañas?

---



---

Foco de atención en	Políticas para servicios de Investigación y Extensión (R&E)	Políticas para sistemas de investigación	Políticas para servicios de extensión
<b>ADRS</b>			
<b>Montañas</b>			
<b>Otros</b>			

6. ¿Conoce otras políticas sectoriales cuyas influencias sean o pudieran ser significativas para la ADRS en las zonas de montaña? (Referencia a la clasificación de políticas de la que se habla en el documento de la FAO *Hacia un marco metodológico para hacer una evaluación rápida de las políticas para la ADRS en las regiones de montaña: Towards a methodological framework for a rapid assessment of policies for SARD in Mountain Regions*).

Políticas	Sector	Medidas/ acciones promovidas	Especificidades de las montañas			Pilares económicos, sociales, medioambientales e institucionales de la ADRS			
			R	D	P	E	S	M	I
1									
2									
3									
.....									

Los efectos/impactos de las políticas podrían disponerse en una matriz como la siguiente:

D = desfavorable

N = neutral

F = favorable

Más detalles sobre impactos de las políticas:

---

---

## Cuestionario 4

### Procesos políticos en la cuenca mediterránea

Respecto al proyecto, ¿conoce alguna de las siguientes tipologías de procesos, que, de acuerdo a la metodología de la FAO, provenga de los principios de la ADRS y los lleve a efecto? (Para más detalles sobre tipologías de procesos, véase por favor el Proyecto de ADRS de regiones de montaña de la FAO, de 2005, *Hacia un marco metodológico para hacer una evaluación rápida de las políticas para la ADRS en las regiones de montaña*)

- a. **Procesos políticos** (es decir, compromiso de los líderes máximos y las autoridades locales con el desarrollo sostenible; mecanismos de vinculación de todas las partes interesadas, etc.)

---

---

---

---

---

---

---

- b. **Procesos participativos** (esto es, formularios de consulta, sistemas de comunicación, mecanismos de dirección, equilibrio y relación entre enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba, conocimientos técnicos y de las partes interesadas locales, etc.)

---

---

---

---

---

---

---

- c. **Procesos técnicos** (es decir, mecanismos y planes institucionales para asegurar la convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación de políticas; capacidades humanas e institucionales; instrumentos y sistemas para recabar y comprender la información necesaria a la hora de formular políticas; capacidades de gestión y sistemas para compartir información, resolver conflictos, construir consenso y equilibrar los conocimientos técnicos y locales; supervisar y evaluar los sistemas, y garantizar la responsabilidad, etc.)

---

---

---

---

---

---

---

- d. **Movilización financiera** (esto es, suficiencia de fondos, dependencia de los fondos de los donantes, sostenibilidad de las formas de financiación de las actividades de las políticas de ADRS-M, etc.)

---

---

---

---

---

---

---

**Fuente:** CIHEAM-IAM Bari (2006)

## Cuestionario 5

### Preguntas formuladas sobre los procesos políticos en la ex República Yugoslava de Macedonia

- ¿Qué puede decir sobre procesos participativos como los siguientes:  
A: Formularios de consulta, sistemas de comunicación para educar e implicar a todas las partes interesadas en el desarrollo o/y aplicación de las políticas de ADRS-M, mecanismos de dirección...  
\_\_\_\_\_  
B: Equilibrio y relación entre enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba, experiencia técnica y de las partes interesadas locales  
\_\_\_\_\_
- ¿Cuáles son las capacidades humanas e institucionales, los instrumentos y sistemas para recabar y comprender la información necesaria a la hora de formular políticas?  
\_\_\_\_\_
- ¿Cuáles son las capacidades de gestión y los sistemas para compartir información, resolver conflictos, construir consenso, equilibrar los conocimientos técnicos y locales, etc.?  
\_\_\_\_\_
- ¿Qué tipo de sistemas de supervisión y evaluación garantizan la responsabilidad?  
\_\_\_\_\_

Fuente: Fundación para el Desarrollo Sostenible de los Balcanes (BFSD), Ginovska (2007)

## Anexo 1: Estrategias nacionales de desarrollo sostenible

La Agenda 21 ha promovido la utilización de **estrategias de desarrollo sostenible** como mecanismo capaz de traducir el concepto de desarrollo sostenible en medidas concretas. La comprensión de las cuestiones clave que rodean la formulación y la ejecución de estas estrategias es importante, entonces, por sus repercusiones también en el análisis de las políticas de ADRS-M.

Una estrategia de desarrollo sostenible es **un proceso coordinado, participativo e iterativo** de pensamientos y acciones orientados al cumplimiento de objetivos económicos, ambientales y sociales en **forma equilibrada e integrada**, en los ámbitos nacional y local.

El proceso **abarca análisis de situación, formulación de políticas y planes de acción, ejecución, supervisión y examen periódico**. Se trata de un **proceso cíclico e iterativo** de planificación, participación y acción, en el cual se hace énfasis en la gestión de la marcha hacia los objetivos de sostenibilidad, en vez de producir un "plan" como producto final. (UNDESA 2002, p. 8).

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE también llevó a cabo un **examen de las experiencias prácticas** de los países en la formulación y aplicación de estrategias de desarrollo sostenible, y encontró que los enfoques eficaces tendían a tener ciertas características en común. Subrayan nueve principales enseñanzas extraídas de la aplicación de estrategias para el desarrollo sostenible, y confirman que los principios presentados en el **recuadro 1** proporcionan una buena base para obtener éxito al llevarlos a la práctica.

### Recuadro 1: Un panorama general de nueve enseñanzas

- 1) Establecer una perspectiva de largo plazo, estableciendo prioridades y logrando una integración;
- 2) Apropiación de las estrategias;
- 3) Compromiso a largo plazo;
- 4) Garantizar la participación efectiva;
- 5) Análisis;
- 6) Convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación entre los marcos del país en todos los niveles;
- 7) Sistemas de gestión de la estrategia y capacidad;
- 8) Determinación de indicadores, establecer sistemas de supervisión y garantizar que se rindan cuentas;
- 9) Recursos financieros para las estrategias

**Fuente:** El capítulo 4 de las Directrices del CAD (OECD DAC 2001, pp. 35-54)

El UNDESA examinó asimismo las experiencias del último decenio y las prácticas en curso de ejecución de estrategias para el desarrollo sostenible, y encontró que las **estrategias congruentes y eficaces** tienen en común los siguientes elementos:

- **Propiedad del país y vigoroso compromiso político**
- **Objetivos económicos, sociales y ambientales integrados en todos los sectores, territorios y generaciones**
- **Amplia participación y asociaciones eficaces**
- **Creación de capacidad y un entorno propicio**
- **Atención a los resultados y los medios de ejecución**

## Recuadro 2: Principios clave de las estrategias para el desarrollo sostenible

Éstos son los principios a los cuales deberían aspirar las estrategias. Todos son **importantes y no hay orden de prioridad implícito**. No representan una lista de verificación de criterios que hubieran de cumplirse pero comprenden un grupo de procesos y resultados convenientes que también permiten las diferencias locales.

▪ **Centrado en las personas** Una estrategia eficaz exige un enfoque centrado en las personas, que garantice repercusiones positivas a largo plazo en los grupos desfavorecidos y marginados, como las personas pobres.

▪ **Consenso sobre la perspectiva de largo plazo** Los marcos de planificación estratégica tienen más posibilidades de éxito cuando se basan en una perspectiva de largo plazo con una periodicidad clara aprobada por las partes interesadas. Asimismo, necesitan incorporar formas de tratar las necesidades y el cambio a corto y mediano plazo. Una perspectiva de largo plazo necesita contar con el compromiso de todos los partidos políticos, de modo tal que un nuevo gobierno no considere una determinada estrategia como símbolo de las posiciones o políticas de su antecesor.

▪ **Amplias e integradas** Las estrategias deberían tratar de integrar, siempre que sea posible, objetivos económicos, sociales y ambientales. Pero cuando no sea posible lograr la integración, es necesario negociar compensaciones. Los derechos y las posibles necesidades de las futuras generaciones deben incorporarse en este proceso.

▪ **Objetivos con prioridades presupuestarias claras** Una estrategia sostenible de desarrollo debe estar plenamente integrada en los procesos presupuestarios existentes para lograr sus objetivos, y no debe constar de simples "listas de deseos". Asimismo, la formulación de los presupuestos debe estar informada por una clara determinación de las prioridades. Las limitaciones de capacidad y de tiempo repercutirán en el alcance de los resultados obtenidos. Los objetivos deben representar un reto, pero realista de frente a esas limitaciones.

▪ **Basados en un análisis amplio y fiable** La determinación de las prioridades ha de basarse en un análisis amplio de la situación presente. Deben preverse las tendencias y riesgos, así como los nexos entre los desafíos locales, nacionales y mundiales. Es necesario incorporar en el análisis las presiones externas que sufre el país, como las producidas por la globalización o por los efectos del cambio climático mundial. Estos análisis exigen información fiable sobre la evolución de las condiciones ambientales, sociales y económicas, sobre las presiones y las respuestas y sus correlaciones con los objetivos estratégicos y los indicadores. **Las capacidades locales que han de analizarse** y la información de que se disponga deben aprovecharse plenamente y se deben reflejar las distintas perspectivas de las partes interesadas.

▪ **Incorporar supervisión, aprendizaje y mejoramiento continuo** La supervisión y la evaluación necesitan basarse en **indicadores claros** e incorporarse en las estrategias de dirección de los

▪ **Dirigidos por el país y de propiedad nacional** Las estrategias anteriores a menudo eran producto de presiones externas y de exigencias de organismos de desarrollo. Es esencial que los países tomen la iniciativa en la creación de sus propias estrategias para que sean duraderas.

▪ **Compromiso de alto nivel del gobierno y las instituciones dirigentes con influencia** Este compromiso –de largo plazo– es esencial para que se den los cambios normativos e institucionales, para que se comprometan recursos financieros y exista una responsabilidad clara en la ejecución.

▪ **Aprovechar los procesos y estrategias en curso** Una estrategia para el desarrollo sostenible no debería considerarse un nuevo proceso de planificación, sino que debería aprovechar lo que ya existe en el país y, de esta manera, **facilitar la convergencia, la complementariedad y la congruencia entre distintos marcos de planificación y políticas**. Esto exige de una **buena gestión** para garantizar la coordinación de mecanismos y procesos, y determinar y resolver posibles conflictos. Éstos podrían requerir de una tercera parte neutral e independiente que funcione como árbitro. Las funciones, responsabilidades y relaciones entre los distintos principales participantes deben establecerse con claridad desde el principio.

▪ **Participación efectiva** Una amplia participación contribuye a abrir el debate de nuevas ideas y fuentes de información; a exponer cuestiones que es necesario afrontar; permite la expresión de problemas, necesidades y preferencias; ayuda a determinar las capacidades necesarias para atenderlos; y crear consenso en torno a la necesidad de acción que conduzca a una mejor ejecución. Es fundamental la participación del gobierno central (proporcionando dirección, dando forma a estructuras de incentivos y asignando recursos financieros), pero también son necesarios los **procesos en los que participan los diversos interesados**. Éstos deben incluir a las autoridades descentralizadas, el sector privado y la sociedad civil, así como a los grupos marginados. Esto requiere de buenos mecanismos de comunicación e información, dando prioridad a la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

▪ **Enlace con los niveles nacionales y locales** Las estrategias deben ser **procesos iterativos bidireccionales** en y entre los niveles nacionales y descentralizados. Los principales principios y orientaciones estratégicos deberían establecerse en el nivel central (en éste, son responsabilidades clave la política económica, fiscal y comercial, los cambios legislativos, los asuntos internacionales y las relaciones externas, etc.). Pero la planificación detallada, la ejecución y la supervisión deben llevarse a cabo en forma descentralizada, con la transferencia apropiada de recursos y autoridad.

▪ **Creación y fortalecimiento de la capacidad actual** Al inicio de un proceso de estrategia es importante evaluar la capacidad política, institucional, humana, científica y financiera de los posibles participantes del Estado, el mercado y la sociedad civil.

procesos y seguimiento de los mismos, para aprovechar las enseñanzas e indicar cuando sea necesario modificar el rumbo.	Donde sea necesario debe preverse la creación de la capacidad necesaria, como parte del proceso de elaboración de la estrategia. Ésta debe elevar al máximo las aptitudes y capacidades locales dentro y fuera del gobierno.
<b>Fuente:</b> OCDE (2001), p. 27.	

## Anexo 2

### El proceso metodológico empleado en Centroamérica

El trabajo fue un proceso dinámico de validar algunas herramientas y de conocer otras a través de búsquedas en diferentes páginas Web. La metodología empleada, acorde con uno de los elementos intrínsecos de la ADRS fue eminentemente participativa, en tanto involucró de manera directa a:

- Funcionarias/os públicos involucrados en la gestión de políticas públicas de ADRS a nivel central y departamental/regional de los diferentes ministerios e instituciones del sector agropecuario, ambiental, de servicios básicos, turismo, etc. de todos los países de América Central
- Alcaldes y funcionarias/os de los gobiernos municipales
- Representantes de asociaciones, cooperativas, gremios de productoras/es, artesanas, mujeres y pueblos indígenas
- Organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios de apoyo técnico y financiero al sector productivo y comercial rural
- Consultoras/es y expertas/os regionales y nacionales
- Funcionarias/os de agencias y programas de cooperación internacional: FAO, COSUDE y PASOLAC
- Representantes de instancias de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil: Comités de Desarrollo Departamental, Municipal, Comisión Regional Sectorial Agropecuaria
- Corporación privada hortícola de Costa Rica.

El desarrollo del estudio conllevó la aplicación de diversas técnicas conforme al borrador de la Guía Metodológica de FAO, y otras diseñadas por la consultora principal. Se adoptó el siguiente proceso metodológico:

#### 1 Recabar materiales básicos

En este paso, la información clave fue extraída de documentos y entrevistas con un grupo de personas estrechamente implicadas en el asunto, con el fin de recabar sus percepciones y análisis de las políticas de ADRS. Los pasos seguidos incluyeron:

##### a) Sesiones de trabajo preliminares con expertos

Al principio de la encuesta efectuada en cada país, se celebraron sesiones de trabajo con personal clave de la FAO, instituciones públicas y agencias de cooperación internacional, para presentarles la encuesta y definir conjuntamente la política necesaria como un "punto de entrada" para el estudio; obtener nombres y documentación pertinentes sobre las políticas de ADRS y la situación institucional en el sector; conocer la disponibilidad de compilaciones o documentación sobre las evaluaciones de impactos; y decidir sobre los lugares de organización de los talleres departamentales, regionales y provinciales.

##### b) Entrevistas individuales

Usando la guía de entrevistas de Alirol (2004), las Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en la región mediterránea y el proyecto de informe para el Secretariado de la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible propuesto por la FAO en su documento metodológico, se entrevistó a 16 personas en Nicaragua y a 21 en Costa Rica.

Las entrevistas fueron transcritas en el programa informático MS Word y los resultados fueron usados para elaborar la base de este informe y la recopilación de la antología.

### c) Recopilación de una antología de políticas

Siguiendo las sugerencias formuladas por los expertos en las sesiones iniciales de trabajo en ambos países, se efectuó una recopilación, resumen y análisis documental con aspectos clave de las principales políticas e instrumentos para el desarrollo económico, medioambiental, rural y de los recursos naturales, y el manejo de la participación/descentralización ciudadana directa o indirectamente relacionado con las zonas de laderas.

Los resúmenes y los documentos políticos recabados (que incluyen leyes, reglamentos, decretos, políticas, estrategias, planes, programas nacionales y locales...) fueron distribuidos y usados como base para solicitar las opiniones de las partes entrevistadas respecto a estos instrumentos.

## **2 Talleres Departamentales/Regionales y Nacionales en zonas de laderas**

### a. Desarrollo de Talleres

Con el objetivo de evaluar las fortalezas y debilidades de las políticas públicas dirigidas a la agricultura y desarrollo rural sostenible desde la perspectiva de las instituciones del estado, organismos no gubernamentales, gobiernos municipales y productores/as, se organizaron diversos talleres con actores clave.

En los talleres se combinaron las técnicas de recopilación de los cuestionarios individuales con sesiones de tormenta de ideas, trabajo en grupo con guías esbozadas previamente y sesiones plenarias. Igualmente, se propuso que se explicara la importancia de las políticas públicas de ADRS con el fin de crear una rápida metodología para evaluarlas, analizar las políticas económicas, de desarrollo rural, medioambiental y de descentralización y participación ciudadana, y exponer los principales resultados surgidos en el curso de la encuesta.

En Nicaragua se realizaron dos talleres departamentales: uno en Jinotega (25 participantes) y otro en Ocotal Nueva Segovia (40 participantes). El Taller Nacional se realizó en Estelí, integrándose 17 personas de las instituciones centrales y departamentales, y de gobiernos locales y organizaciones de productoras/es.

Se desarrollaron cuatro talleres en Costa Rica: 3 con productoras/es, ONG y funcionarias/os gubernamentales del sector agropecuario de la Región Central Oriental de Cartago (dos talleres con la participación de 22 personas) y en la Región Central Sur, Puriscal (un taller con 27 personas). En el Salón de ex-ministros del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se desarrolló un Taller Nacional con 18 participantes.

### b. Aplicación y procesamiento de Encuestas Individuales a funcionarios clave

Con el objetivo de obtener información sobre el nivel de conocimiento acerca de las políticas de ADRS-M, el estado de gestión en que se encuentran, la evaluación sobre las mismas, la identificación de las instituciones y organismos no gubernamentales que apoyan la implementación de las mismas, y la evaluación de los mecanismos de participación/coordinación y comunicación existentes, se diseñó y aplicó una encuesta individual a cada persona participante en los talleres departamentales/regionales y nacional.

Se procesaron 58 encuestas en Nicaragua y 47 en Costa Rica, cuyos resultados dan pie al análisis y respuesta a los planteamientos teóricos de la evaluación objeto de estudio.

### c. Documentación de los resultados de los Talleres en cada país

Se redactaron sendos informes para los talleres celebrados en Nicaragua y Costa Rica, los cuales contienen información sobre las conclusiones de los grupos de trabajo, las sesiones plenarias y los

resultados iniciales del procesamiento de los cuestionarios individuales distribuidos entre los participantes.

Los informes incluyen los análisis y evaluaciones efectuados por los participantes en relación con las políticas. Estos documentos fueron la aportación básica para este informe y contribuyeron a la organización y documentación para el desarrollo de esta encuesta.

### **3 Realización del Taller Regional**

Para ampliar la opinión sobre la gestión de políticas de ADRS-M en otros países de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras) y presentar los hallazgos de Nicaragua y Costa Rica, se desarrolló un taller regional con la participación de 29 funcionarias/os públicos de las instituciones relevantes del sector agropecuario y ambiental.

## Glosario

**Agricultura:** la Constitución de la FAO define la agricultura en un contexto amplio y afirma que “el término «agricultura» y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales.”. <http://www.fao.org/docrep/009/j8038s/j8038s00.htm>

**Externalidades:** existen externalidades cuando los resultados de un mercado afectan a los agentes económicos que participan en éste, aparte de a los compradores y vendedores, es decir, un individuo influye mediante su actividad en el bienestar de otros sin recibir remuneración o pagar precio alguno por este efecto. La existencia de estas externalidades es un defecto del mercado, que no incorpora toda la información relacionada con el comercio. Se habla de externalidad positiva cuando este efecto es beneficioso para aquellos a quienes afecta en un territorio dado.

<http://www.fao.org/sard/common/ecg/1671/en/externalitiesenfinal.pdf>

**Instituciones:** organizaciones o agencias que trabajan tanto en el seno del sector privado como del público (p. ej., el departamento de agricultura, el departamento de salud de distrito, la sección local de una ONG, una organización religiosa como una iglesia o una mezquita, un sindicato, un comité de pueblo, una organización oficiosa, ...).

**Gobernabilidad:** un proceso a través del cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones importantes, determinan a quién implican y cómo rinden cuentas. Puesto que se trata de un proceso difícil de observar, los estudiosos de la gobernabilidad tienden a centrar nuestra atención en el *sistema* de gobernabilidad o en el marco sobre el que descansa el proceso, esto es, los acuerdos, procedimientos, convenios, o políticas que definen quién obtiene el poder, cómo se toman las decisiones y cómo se cumple con la responsabilidad. (Graham et al, p. 1)

<http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>

**Políticas:** decisiones tomadas por quienes tienen responsabilidades en un área política determinada, las cuales adquieren normalmente la forma de declaraciones o posicionamientos oficiales sobre una cuestión que son posteriormente ejecutados por la burocracia (Keeley y Scoones 1999).

<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp89.pdf>

**Desarrollo rural:** un concepto general que reconoce que cualquier actividad de apoyo dirigida a mejorar las vidas de las poblaciones de las áreas rurales debería tener un enfoque multisectorial e integrado. [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/pe2\\_050402\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402_en.htm)

**ADRS:** un proceso ecológicamente sano, medioambientalmente sostenible, económicamente viable, socialmente justo, culturalmente apropiado, humano, basado en un enfoque científico holístico y productivo a largo plazo. (<http://www.fao.org/sard/es/sard/2001/index.html>)

### Desarrollo sostenible

1) Desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

2) Es el manejo y conservación de la base de recursos naturales, y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable (FAO).

**Estrategia de desarrollo sostenible:** un conjunto coordinado de procesos y análisis, debate, fortalecimiento de capacidades, planificación e inversión, participativos y continuamente en mejora, que busca la integración de objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad a corto y largo plazo a través de enfoques de apoyo mutuo, cuando sea posible, o de gestión de compensaciones, cuando no lo sea. <http://www.nssd.net/pdf/gsuse.pdf>