

## VIAJE Y TRANSPORTE DE LAS COMUNIDADES RURALES: CASO DE ESTUDIO DE FILIPINAS

N. Palarca, IRAP, Filipinas (1997)

### Objetivos del estudio de caso

Este estudio es una discusión de algunas de las lecciones prácticas aprendidas durante el curso de implementación de la Planificación Integrada del Acceso Rural (PIAR)<sup>1</sup>. Este documento pretende ilustrar cómo estas experiencias aprendidas guiaron a los principales agentes a nivel local a una transferencia exitosa de la tecnología.

### 1. INFORMACIÓN

La Planificación Integrada del Acceso Rural (PIAR) es una simple compilación de datos económicos y análisis de procedimientos que consideran el acceso de las familias rurales a los servicios y mercancías básicas como una base para determinar las necesidades del desarrollo.

Los beneficiarios últimos del procedimiento de la PIAR en las Filipinas son las familias rurales que se beneficiarán de un acceso mejorado a las instalaciones y servicios suministrados en la zona. Los beneficiarios directos de la ayuda técnica, o de los participantes de los programas de formación y de la PIAR son la planificación local y los coordinadores de desarrollo en las municipalidades y provincias, que están encargados de suministrar la inversión técnica para las discusiones de planificación de los municipios locales en desarrollo.

### 2. LA EXPERIENCIA FILIPINA

En las Filipinas, lo que solía ser una planificación centralizada se ha descentralizado con la aparición de las Unidades de Gobierno Local (UGL)<sup>2</sup>. Las provincias, ciudades, municipalidades y barangays (pueblos), que ahora tienen sus respectivas municipalidades de desarrollo local, están encargadas de preparar los planes de desarrollo e inversión de las UGL.

Las Filipinas recientemente emitieron el Código de Gobierno Local que proporciona a las autoridades regionales descentralización, devolución y autonomía. El Código proporciona más libertad a los pueblos, municipalidades, ciudades y provincias para trazar sus respectivas pautas de desarrollo y progreso. Esto se logra dándoles funciones que solían estar bajo la responsabilidad de las regiones, y otorgándoles un mayor presupuesto para cubrir los gastos de los funcionarios de los que ahora están a cargo. Además se les proporciona mayor flexibilidad para decidir sobre cuestiones y

<sup>1</sup> “Integrated Rural Accessibility Planning (IRAP)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

<sup>2</sup> “Local Government Units (LGUs)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

problemas de sus zonas respectivas. Fue dentro de las UGL que el procedimiento de la PIAR fue introducido

El código permite a las UGL rechazar o ignorar teóricamente cualquier procedimiento de planificación que pueda ser prescrito por cualquier grupo externo. Así, en la presente organización local de desarrollo, las UGL pueden ignorar cualquier procedimiento que pueda incluso estar prescrito por el gobierno o adoptar uno que pueda convenir a sus necesidades.

El proyecto de la PIAR encontró dos tipos de toma de decisiones que se practican comúnmente en las Filipinas. En el primero, los líderes del barangay escriben sus prioridades para entregar a la oficina municipal de planificación. Estas son entonces presentadas al jefe ejecutivo local para que tome una decisión. El resultado es una lista de las iniciativas de desarrollo sobre la cual la administración local decidirá. El segundo tipo consiste en dejar a los barangays que compitan por los fondos en un riguroso orden. En ambos casos, la ausencia de una base sólida para las decisiones fue indicada por los planeadores. También añadieron que apenas se les consulta con respecto a las decisiones del desarrollo local, pero que son consultados una vez que se han tomado las decisiones.

El proyecto de la PIAR concluyó que sus metas no se logran al no estar la gente involucrada en el proceso de la toma de decisiones. Se decidió que la planificación del acceso se debería aplicar a la dinámica de las políticas locales para ser una herramienta alternativa efectiva para las unidades del gobierno.

El proyecto de la PIAR llevó una evaluación por correo en las 13 provincias cubiertas entre 1993 y 1994. El objetivo fue determinar la efectividad de la entrega de la asistencia técnica y documentar los cambios que resultaran debido a su introducción en las unidades del gobierno local. El estudio aprobó los siguientes puntos:

- Cualquiera herramienta de planificación tiene que ser simple y fácil de utilizar para ser efectiva;
- Los planificadores locales pueden determinar lo que es mejor para sus respectivas zonas y si se les da la oportunidad, pueden con autoridad expresar sus recomendaciones;
- Se pueden alcanzar fácilmente decisiones sólidas si los argumentos se basan en información agrupada y es claramente aceptable a todo el mundo;
- La presentación efectiva de los temas, necesidades y programas a los accionistas y a los agentes principales de la toma de decisiones, es una actividad crítica de la planificación a nivel local;
- Las unidades del gobierno local necesitan un sistema para optimizar el uso de sus recursos;
- Las dinámicas de las políticas locales se pueden utilizar para que sean completamente productivas;

- Hay un número creciente de jefes ejecutivos locales orientados para el desarrollo.

### 3. LOS OBSTACULOS ENCONTRADOS

- A través de la experiencia se encontró que la limitación de los procedimientos de la PIAR, como se introdujo en las Filipinas, es la ausencia de recursos para proveer a las UGL, con excepción de tecnología e información relevante. Esta limitación en cierta manera está compensada cuando los beneficiarios del programa se dan cuenta de la importancia del procedimiento para su trabajo. A esta conclusión se llegó durante el primer programa de formación donde los participantes dieron un buen rendimiento, como fue el caso de los accesos basados en mapas.
- La PIAR, aunque aplicado en un número limitado de provincias y municipalidades, pudo ganar terreno gracias a su simplicidad y enfoque sencillo y su habilidad de ajustarse y adaptarse a los diferentes niveles de la toma de decisiones.
- En la administración de los programas de formación, el proyecto pudo establecer que la mayoría de los planificadores locales no son consultados por sus superiores en la toma de decisiones del desarrollo. Se les consulta cuando las decisiones se han tomado y se les pregunta para justificar esas decisiones. La PIAR está presentada como una oportunidad para que sus valiosas ideas sean consideradas en las deliberaciones de la planificación local.
- La PIAR, al identificarse con el proyecto aplicado localmente y darle prioridad al procedimiento, ayuda a las UGL a desarrollar conceptos de proyectos de pequeña infraestructura a nivel de pueblos, como son pozos, grifos comunes, senderos, puentes peatonales, caminos, mejoras y mantenimiento de carreteras, etc. Aunque el proyecto lleve a cabo este tipo de intervenciones, no todos los pueblos pueden beneficiarse de ellas.
- El proyecto condujo una post-evaluación para determinar cómo era la efectividad de la asistencia técnica dados los objetivos de las UGL durante la Fase 1. En este ejercicio, aparte de darse cuenta que la entrega era efectiva, el proyecto pudo determinar las acciones apropiadas para llevar a cabo. Se aprendió que las unidades del gobierno local implementan los proyectos identificados por la PIAR usando sus propios fondos, pero raramente utilizan otras fuentes. Así, el proyecto desarrolló un módulo denominado *El Paquete de Propuesta y El Suministro del Fondos* para autorizar a las UGL el acceso a estas fuentes por fuera de la asistencia financiera. Se debería observar que el antedicho módulo no les anima a actuar como mendigos que piden asistencia financiera pero también les insta a explorar maneras de generar ingresos internos, tales como cobros al usuario o el sistema bancario Grameen.
- El proyecto cree que el enfoque de subsidios no es sostenible y que anima a que la gente dependa del gobierno para que cuide de sus necesidades. Hay un legado de un sistema feudal y terrateniente en el país. Los ricos terratenientes utilizan a la gente en sus tierras para satisfacer sus propósitos, y a cambio ellos suministran todas sus necesidades básicas. Bajo tal sistema, los ricos terratenientes son generalmente

---

elegidos para la oficina pública, continuando así con el sistema de subsidios de gobierno.

- Se ha afirmado repetidamente que una política de declaración del gobierno facilitará la institucionalización del procedimiento de la PIAR. Se dice que esto suministrará la participación y la cooperación de otras agencias gubernamentales involucradas en la planificación a nivel local, como permitirá la asignación de fondos que obligará a los grupos concernientes a utilizar los procedimientos y la información que se produzca.
- Cuando se estaba implementando el proyecto, el gobierno central apoyó otra herramienta de planificación a nivel local que hacía énfasis en el desarrollo de los datos de referencia de las mínimas necesidades básicas. Se dijo que dicho enfoque identificará a las comunidades que no satisfacen sus mínimas necesidades básicas y así suministrará una rica fuente de ideas para el proyecto.
- Una declaración política de apoyo del gobierno central puede facilitar la institucionalización. Sin embargo, desde que se hizo la solicitud de la PIAR al mismo tiempo que la toma de datos que disfrutaban del respaldo del gobierno, el proyecto optó por probar el funcionamiento del procedimiento a nivel local y más tarde enfocarse en obtener una autorización del gobierno central. En la post-evaluación llevada en las 13 provincias cubiertas entre 1993 y 1994, el proyecto pudo probar que el procedimiento de la PIAR en verdad ayudó a las UGL a elaborar sus direcciones para el desarrollo.
- Los documentos de la PIAR no presentan ningún complemento visible al marco popular de la ONG, en otras palabras, de desarrollo participativo, el consenso para la construcción, el consentimiento del pueblo, el desarrollo sostenible, etc.
- El proyecto siente que la participación de la planificación a nivel local no puede estar igualado con la representación, o mejor dicho con el compromiso consciente de las deliberaciones para lograr un objetivo común de desarrollo. Para conseguir esto, el proyecto obliga a los planificadores locales a que compartan sus descubrimientos y las recomendaciones basados en la PIAR con los responsables de las decisiones sobre el desarrollo de la planificación, incluyendo las ONG locales. Esto se prevé para proporcionar una base común para discusiones y debates entre los representantes populares.
- El proyecto afirma que la estrategia del reparto efectivo de información es suficiente para dirigir un desarrollo participado, llegar a un consenso sobre la construcción, autorizar a la gente, y lograr un desarrollo sostenible entre otros objetivos. La posición del proyecto ha sido la de crear un espíritu de autonomía y descentralización, dejando que la población decida lo que es mejor para ella, por medio de un proceso de planificación desarrollado a partir de un entendimiento claro con la información relevante, y el entendimiento de las fuerzas activas y los factores involucrados en la planificación local.

#### **4. LAS LECCIONES APRENDIDAS**

El procedimiento de la PIAR evolucionó de sus principios toscos y demostró su utilidad en la planeación en aquellas unidades del gobierno local donde se aplicaban. Otras provincias expresaron un interés en aprender la tecnología, y acordaron suministrar fondos similares para implementarla en sus zonas. Este procedimiento está reconocido ahora por el gobierno central y se ha incluido como una de las herramientas de planificación que se recomienda a las UGL.

Las siguientes son algunas de las experiencias aprendidas del proyecto:

##### **1) La receptividad a las necesidades locales da resultados**

La esencia de la PIAR es su simplicidad, que fácilmente puede ser entendida y aplicada por cualquiera incluso sin información o preparación. Después de un entendimiento completo de la política del medio ambiente y cómo ésta puede afectar a la aplicación del procedimiento, se tienen que determinar los puntos efectivos de entrada a las unidades de los gobiernos locales. Esto significará el reconocimiento de las estructuras de las jefaturas existentes, los niveles de toma de decisiones locales, además el grado de compromiso y participación de la gente. Uno debería ser consciente de las prácticas relacionadas con la planificación del desarrollo local en cualquier zona y distinguir esto como un factor dado que quizás no necesite ser modificado. Es más fácil adaptar la PIAR a los modos existentes, más bien que cambiar las prácticas existentes para que se acomoden al enfoque de la PIAR.

La experiencia de la aplicación de la PIAR en las Filipinas reveló que no estamos en mejores condiciones para decidir lo más apropiado para las unidades locales de gobierno que aquella gente que entiende claramente los motivos y factores que afectan su desarrollo. Aunque podamos decir que percibimos las cosas desde un punto de vista objetivo y a nivel macro, siempre existe la posibilidad de que los detalles importantes se pasen por alto o incluso sean ignorados.

##### **2) La confianza en la gente es un deber**

La confianza que podemos mostrar a los participantes para que aprendan fácilmente y adquieran la tecnología, se refleja fácilmente en la confianza y entusiasmo que manifiestan al llevar a cabo las actividades de asistencia técnica prescritas. Esta confianza en ellos mismos los hace practicantes efectivos de este procedimiento.

##### **3) Hay que dejar que la gente discuta en común sobre temas**

La toma de decisiones localmente se ha conferido a los jefes ejecutivos locales en las Filipinas. El proyecto encontró que la participación de la gente era un mito y que los planificadores locales, a los que se les encargaba de suministrar las ideas técnicas, no son ni siquiera consultados en las preocupaciones y asuntos relacionados con la planificación.

El proyecto tiende a creer que esta práctica es predominante en la mayoría de las comunidades rurales de las Filipinas donde la gente todavía mantiene el recuerdo de la posesión feudal de la tierra.

---

## 5. CONCLUSIÓN

El proyecto de la PIAR prescribe que las decisiones de la planificación del desarrollo deberían estar fundadas en un conjunto comúnmente aceptado de información fácilmente comprensible y al cual la gente puede referirse. El trabajo principal es cómo armonizar las ideas técnicas, suministradas por los planificadores locales, con la agenda política de los oficiales elegidos y la preocupación genuina por los beneficiarios. Esta tarea obligará a los planificadores locales, que generaron la accesibilidad de la información, a presentar sus descubrimientos y recomendaciones a los líderes de las asociaciones de los pueblos, los legisladores locales y los miembros de los municipios locales de desarrollo. Tal actividad asegura la participación de la gente, ya que tendrá una clara apreciación de sus intereses en las deliberaciones sobre los municipios en desarrollo.

**Fuente: Palarca, N. (1997). The Philippine Experience: Integrated Rural Accessibility Planning. *Innovations*, 1997.**