

EL PROCESO PARTICIPATIVO DE LA PLANEACION RURAL

ILO y SDC (1997)

Objetivos del documento

Sumario

Los métodos tradicionales de la planeación rural se han centrado alrededor del supuesto de que los mejoramientos viales llevarán a una reducción en los tiempos de viaje y en los costos de transporte y, por tanto mejorando los medios de sustento de las comunidades rurales. Mientras que estos métodos podrían, en alguna medida, haber beneficiado a las comunidades agrícolas, este no ha sido el caso con aquellas comunidades dependientes de otros medios de sustento. Además, la gran mayoría de los habitantes rurales no hacen uso de la red vial o de algún transporte motorizado. En cambio viajan a lo largo de senderos dentro y fuera de sus localidades, transportando productos como: agua, leña, productos agrícolas y otros bienes. El principal medio de transporte es el acarreo sobre la cabeza. Hombres y mujeres son afectados de una manera diferente por las intervenciones en el transporte, ya que las mujeres utilizan el transporte de carga en mayor medida que los hombres.

La planeación rural participativa proporciona un análisis más integral de las intervenciones para mejorar los medios de sustento de las familias e individuos de las comunidades rurales. Este proceso busca la consulta a todos los interesados, grupos e individuos quienes son afectados de forma diferente por las intervenciones. Además de las mejoras a la infraestructura, se consideran otras intervenciones tales como la introducción de Medios Intermedios de Transporte (MIT), y el establecimiento de servicios como son los depósitos de agua, las escuelas y los centros de salud.

Temas claves

- La accesibilidad es un factor relevante en la prosperidad de individuos y comunidades rurales.
- El aumento en la accesibilidad depende de otros factores además del mejoramientos en las vías.

Tópicos claves

- Los tipos de intervenciones para mejorar la accesibilidad rural
- La consideración del género de los individuos en la planeación de la accesibilidad
- Las etapas en los procesos de planeación rural participativa
- El monitoreo y la evaluación

1. INTRODUCCION

1.1 La Necesidad de un Método Integral para las Intervenciones de Transporte

Se necesita un punto de vista más integral de las necesidades de transporte de la población rural pobre e intervenciones para poder satisfacerlas. La Planeación Participativa Rural (PPR) identifica necesidades de desarrollo, problemas y prioridades, aspectos que pueden ser considerados mejorando el acceso a los servicios. El mejoramiento del acceso a éstos puede significar una mayor facilidad para el movimiento de personas, lo cual es básicamente mejorar el transporte o, acercar los servicios a la gente a través de cuidadosos procedimientos racionalizados para elegir su ubicación.

La planeación de la accesibilidad proporciona un conjunto de soluciones alternativas tomando como punto de partida las necesidades de acceso de las familias rurales. Ya que la accesibilidad tiene como objetivo fundamental la mejora de las condiciones económicas y sociales de la población rural, ésta empieza por entender sus necesidades y la magnitud de sus actividades de transporte. Asimismo, se proporciona una base para determinar las prioridades de mejoramiento de accesos y los medios más efectivos para lograrlas. La PPR es un nuevo método para la planeación de accesos rurales. Esta ha sido desarrollada y continuamente mejorada como resultado de estudios y proyectos pilotos en varios países africanos y asiáticos. Es un método integrado que abarca varios sectores que considera todos los aspectos de las necesidades de acceso de las familias para su subsistencia y tareas de tipo económico y social.

El método integra las necesidades de movilidad de las familias rurales, el establecimiento de servicios sociales y económicos y la provisión adecuada de la infraestructura de transporte. También involucra a las comunidades en diferentes etapas de los procesos de planeación. Asimismo, está basado en un riguroso pero sencillo sistema de recolección de datos utilizando a las familias como el centro del proceso de planeación. Asimismo, el método considera el género de los individuos en el análisis. El método es simple de usar y no necesita muchos recursos. Este hace énfasis en el uso de un método inductivo (de lo particular a lo general) para planear y vincularse con la estructura de planeación a nivel distrital. También le otorga una alta prioridad a la protección del ambiente.

La pobreza se reduce efectivamente al mejorar la movilidad de la población rural y sus accesos a las oportunidades de empleo y a otros servicios socio-económicos. Así, el transporte rural integrado promueve un método que considera un rango amplio de intervenciones de transporte, incluyendo senderos y caminos, medios intermedios de transporte y servicios de transporte para complementar las intervenciones convencionales en vías y vehículos motorizados.

2. EL PROCESO PARTICIPATIVO DE PLANEACION RURAL

La planeación rural de la accesibilidad define las necesidades de acceso de las familias rurales en relación con los servicios básicos de tipo económico y social que

una familia requiere. Con respecto a las necesidades de movilidad, se hace énfasis sobre:

- El motivo por el cual la gente viaja,
- La disponibilidad de los servicios de transporte público,
- La condición de la infraestructura de transporte, por ejemplo, de vías locales, senderos, puentes peatonales, etc.
- Los medios por los cuales la gente se transporta a sí misma y sus pertenencias– a pie, en bicicletas, carretas, burros, carretillas, etc. (nivel de movilidad)
- La disponibilidad de los servicios sociales y económicos en relación con la densidad de población.

Este método señala que los accesos deficientes a los servicios producen aislamiento, lo cual es un factor que contribuye significativamente a la pobreza.

2.1 Las Intervenciones para Mejorar la Accesibilidad

La *planeación de la accesibilidad* proporciona un conjunto de soluciones alternativas. Además, toma como punto de partida las necesidades de acceso de las familias rurales. Ya que la planeación tiene como interés fundamental la mejora de las condiciones económicas y sociales de la población rural, *ésta comienza por entender sus necesidades y la magnitud de sus actividades de transporte.*

Las intervenciones de accesibilidad claves pueden ser clasificadas en los siguientes grupos:

- Mejoramientos a la infraestructura rural de transporte
- Mejoramientos a la movilidad de transporte rural
- La toma de conciencia sobre el ambiente en la movilidad rural, por ejemplo utilizando instituciones de crédito y capacitación
- Mejor accesibilidad a los sitios donde se prestan servicios básicos como es el suministro de agua, las escuelas, hospitales y clínicas
- Medidas ambientales tales como calderas con mejor eficiencia y el desarrollo de bosques.

2.2 Etapas clave en la Planeación Participativa Rural (PPR)

La **metodología de la PPR** lleva al desarrollo exhaustivo de información sobre la localización, condición y uso de la infraestructura y servicios rurales. También permite decidir el orden de prioridades de las inversiones e identifica las intervenciones sobre la accesibilidad. Además, la PPR enfatiza la construcción de la capacidad local y del uso de los recursos locales (materiales y humanos) en la implementación y mantenimiento de proyectos iniciados localmente, incluyendo la adopción de tecnologías adecuadas y metodologías con uso intensivo de mano de obra. El resultado final del proceso de la PPR es un conjunto de intervenciones definidas y jerarquizadas que se enfocan en las necesidades de acceso de la población rural. En resumen, el proceso involucra los siguientes pasos:

- i. El desarrollo de un plan maestro de transporte por los gobiernos locales
- ii. La identificación y consulta a los grupos principales involucrados
- iii. La definición de los objetivos de planeación

- iv. La definición de las necesidades de accesibilidad que estén relacionadas con dichos objetivos
- v. La recolección de datos en los accesos importantes y la producción de una base de datos sobre la accesibilidad
- vi. La definición de los problemas a los accesos principales
- vii. La definición de una estrategia dirigida a los problemas de accesibilidad
- viii. La asignación de prioridades sobre la ubicación de intervenciones específicas
- ix. La consolidación de intervenciones en orden de prioridades para producir planes de acción.

2.2.1 El Desarrollo de un Plan Maestro de Transporte por Parte del Gobierno Local

En muchos países, los requisitos para el desarrollo de un Plan Maestro de Transporte por Parte de un Gobierno Local (PMTGL) para una red serán establecidos como parte de la política o estrategia nacional explícita del transporte rural. Los planes por sí mismos pueden ser preparados por las agencias de planeación del gobierno local en colaboración con las comunidades y asistidos por consultores locales. Alternativamente, todo el proceso podría ser contratado externamente a consultores experimentados por parte del gobierno local o por representantes de las comunidades, junto con comités de servicios. Para mayor información sobre el PMTGL véase el estudio de caso 2:1:b.

2.2.2 La Identificación y Consulta de los Principales Agentes Involucrados

Es importante establecer un enlace entre aquellos grupos de personas que tienen intereses diferentes en el proyecto. El sustento social y económico de algunas categorías de individuos (por ejemplo los viajeros, comerciantes y operadores de transporte) será afectado directamente por el proyecto. Estos son los *agentes primarios involucrados*. Algunos otros grupos de interés son importantes en el proceso de la toma de decisiones, pero sus vidas no serán afectadas directamente por el proyecto. Estos incluyen la jefatura y las agencias de obras distritales, y el departamento de vías alimentadoras. Debido a que el punto de vista de los líderes puede ser bastante diferente que el de un miembro común del pueblo, es importante que cualquier proceso de consulta vaya más allá de la opinión del líder. El Cuadro 2 lista los agentes involucrados más significativos.

Cuadro 2: Los Principales Agentes Involucrados en la Infraestructura de Transporte Rural del Gobierno Local

El grupo de agentes involucrados en los proyectos de transporte incluye aquellos agentes y beneficiarios quienes son cruciales para identificar las preocupaciones sociales, determinar prioridades e identificar las estrategias participativas para mejorar e identificar mejor los beneficios del proyecto y minimizar los impactos negativos.

A nivel nacional: las agencias gubernamentales centrales y/o distritales están generalmente involucradas en tales proyectos, por ejemplo: el ministro de transporte, las agencia viales provinciales, las agencias distritales, las organizaciones municipales de planeación, etc.;

Los grupos de usuarios de transporte: los grupos comunitarios, asociaciones de granjeros, usuarios de las vías y asociaciones de transporte, agro-productores, etc.;

Los grupos que proveen y distribuyen el transporte: los departamentos de servicios de los gobiernos locales, inversionistas, agencias internacionales de financiamiento, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, el sector privado (el de los transportistas);

Los grupos directamente afectados y grupos vulnerables: incluyen las personas afectadas por el proyecto, como por ejemplo, las poblaciones reubicadas, los indígenas, grupos étnicos, ocupantes o invasores ilegales de propiedad, vendedores de terrenos, mujeres, pensionados, ancianos, estudiantes y niños, y;

Otros agentes: las agencias internacionales de financiamiento, organizaciones laborales, cámaras de comercio, institutos de investigación, bancos o instituciones financieras.

2.2.3 La definición de los objetivos de la planeación

En esta etapa el propósito es establecer el alcance de la planeación, por ejemplo, qué sector debe incluirse en ésta y qué objetivos se proponen. Se formulan importantes preguntas como son ¿quién es el beneficiario?, o ¿se necesita considerar las necesidades específicas de las mujeres?.

A nivel distrital, varias actividades de desarrollo realizadas por los ministerios de Gobierno, las Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs) o el sector privado tienen como objetivo el proveer un servicio determinado, el cual puede ser para la comunidad más próxima. Para algunos de estos bienes y servicios, su valor para la comunidad está afectado críticamente más que nada por la accesibilidad. El objetivo de la planeación de la accesibilidad es minimizar tiempo, costo y esfuerzo gastado por la población rural para poder llegar a estos bienes y servicios.

El objetivo básico de la planeación de la accesibilidad es el asegurar una mejora en el acceso a los bienes y servicios básicos de las familias rurales. La planeación de la accesibilidad debería basarse en el conocimiento de los bienes y servicios que la gente necesita y en la facilidad o dificultad con la cual la gente obtiene estos bienes y servicios. La influencia de la planeación debería ser entre sectores que:

- i) Entreguen servicios a las familias que necesiten viajar regularmente,
- ii) Suministren infraestructura
- iii) Faciliten la disponibilidad de medios internos de transporte

Cuadro 3: Las Preguntas sobre los Objetivos de las Políticas

- ¿A quienes se desea beneficiar?
- ¿Toman los objetivos en consideración los tipos de género en las necesidades de viaje y de transporte?
- ¿Consideran los objetivos todas las necesidades de viaje y de transporte o sólo algunas, por ejemplo en la agricultura?
- ¿Se consideran las necesidades e intereses específicos de las mujeres aunque no sean mencionados explícitamente?

Cuadro 4: Los Objetivos Operacionales

- **Facilitar el acceso a los bienes necesarios** por parte de mujeres y hombres para satisfacer sus necesidades básicas **en las áreas rurales**.
- **Reducir la necesidad de viajes y acarreo a pié** tanto para mujeres y hombres en todas sus actividades productivas, reproductivas y sociales;
- **Mejorar la calidad de vida** de los hombres y mujeres rurales aumentando el acceso a mejores medios de transporte considerando restricciones técnicas, económicas y culturales;
- **Involucrar a las mujeres y hombres rurales en la planeación, implementación y mantenimiento** del transporte rural.

2.2.4 Definiendo las necesidades de accesibilidad rural en relación con los objetivos de la planeación

La gente necesita *viajar por diferentes motivos*. En el desarrollo rural todas las necesidades deben ser consideradas, ya que se evaluarían menos necesidades de accesibilidad si sólo ciertos sectores son involucrados.

La recolección de datos de referencia es fundamental en la planeación de la accesibilidad. Sin embargo, su importancia, como una base para la toma de decisiones, depende de su confiabilidad y precisión. Los datos de referencia proveen la fuente principal de información en la identificación de las prioridades de intervención para mejorar el transporte y la accesibilidad a los servicios.

2.2.5 La recolección de datos

Las necesidades de información son organizadas dependiendo de las posibles necesidades de accesibilidad. Muchos de los datos requeridos se relacionan directamente con la accesibilidad de las familias rurales a los bienes y servicios. Un estudio de referencia debería ayudar en la construcción de una “Base de Datos de Accesibilidad” en dos niveles, por ejemplo a nivel distrital y a nivel local. El objetivo de la recopilación de datos a estos niveles se discute a continuación:

2.2.6 Los datos a nivel distrital

Se recogen datos sobre los siguientes aspectos:

- Las características básicas (población total, distribución de la población y demografía)
- Las actividades económicas (la agricultura y otras áreas generadoras de ingresos)
- La distribución de los centros de servicios (centros de salud, escuelas, etc.) dentro del distrito.
- La infraestructura de transporte (distribución de la red vial y su condición actual)
- Los servicios de transporte (cantidad y tipos de vehículos, rutas, frecuencia de los servicios, estructura de tarifas, disponibilidad de MITs)
- Las actividades de desarrollo (proyectos planeados o en curso y grupos activos dentro del distrito)

Los objetivos de la recopilación nueva de datos distritales son:

- i) definir las condiciones socio-económicas dentro del distrito que se relacionen con el transporte y la accesibilidad en todo el distrito.
- ii) permitir que los resultados derivados de estudios en poblaciones sean colocados en un contexto más amplio y puedan ser comparados con condiciones en otras partes de los distritos.
- iii) verificar básicamente ciertas selecciones de datos de la población.
- iv) proporcionar el antecedente por el cual las lecciones derivadas de las intervenciones en un área en particular puedan modificarse y utilizarse en proyectos de otras áreas.

2.2.7 Los Datos a Nivel Local

Los datos a nivel distrital son complementados con datos locales. Aunque la recopilación secundaria de datos a nivel distrital proporciona alguna indicación de las condiciones de accesibilidad de un área, la mayor parte de la información debería ser recopilada por las comunidades. Los datos primarios son útiles para dar un panorama de las necesidades actuales en las áreas rurales. El objetivo de la recopilación de datos a este nivel es

- i) Proporcionar un panorama de las características físicas y socioeconómicas básicas de cada localidad.
- ii) Obtener datos sobre la magnitud y el patrón de la demanda de transporte de las familias rurales, incluyendo:
 - El tiempo requerido para llegar a los centros de prestación de servicios
 - La frecuencia de los viajes a los centros de servicios
 - El modo de transporte utilizado para los diferentes motivos de viaje
 - La distribución de las diversas responsabilidades de transporte en la familia entre hombres, mujeres y niños
- iii) Obtener un indicador de la situación actual de los medios de transporte rural y del nivel de accesibilidad real a los bienes y servicios para cada localidad.

2.2.8 La presentación y el análisis de los datos

Los datos son presentados en forma de promedios a través de tablas y mapas, y en un reporte descriptivo, mostrando por ejemplo:

- Información sobre antecedentes de las características económicas, geográficas y demográficas;
- Las principales actividades económicas en las localidades y distritos;
- La extensión y calidad de la infraestructura de transporte;
- El tiempo promedio necesario para acceder a los centros de servicios en cada localidad;
- La localización de los principales centros sociales y económicos en un mapa;
- El inventario promedio de los medios de transporte en cada localidad y el nivel de servicio de los servicios de transporte;
- Las necesidades y prioridades expresadas por la comunidad.

La agregación de los datos a nivel distrital y local permite que cada distrito, municipio y localidad sean clasificados utilizando indicadores de accesibilidad. Los indicadores de accesibilidad relacionan el número de familias y su nivel de acceso a los bienes y servicios, y la distancia y el tiempo que les toma a las comunidades acceder a éstos.

2.2.9 Definiendo los principales problemas de accesibilidad

La agregación de los datos recopilados a nivel distrital y local, y la clasificación del nivel de accesibilidad a varios bienes y servicios en las localidades dentro de un distrito permite identificar los principales problemas de accesibilidad y asignar prioridades a las intervenciones.

Las evaluaciones cuantitativas permiten obtener *Indicadores de Accesibilidad*, los cuales muestran la dificultad o facilidad con la cual las familias tienen acceso a los bienes y servicios. Los indicadores de accesibilidad se definen normalmente para las siguientes necesidades: provisión de agua, leña, tierra de cultivo, el procesamiento de cosechas, educación, salud, insumos y mercados agrícolas, industrias pequeñas y comercios minoristas.

Para estimar los indicadores de accesibilidad simplemente se relaciona el número de familias que necesitan acceso a los servicios básicos con el tiempo que actualmente les lleva acceder a ellos. La formulación básica del indicador de accesibilidad es:

$H \times T$, donde,

H = Número de familias que necesitan acceso a ciertos servicios o lugares, y

T = La cantidad de tiempo que les lleva acceder a ellos.

Por ejemplo, si existen 40 familias en una localidad que necesitan viajar para conseguir agua, y el tiempo promedio de un viaje de ida y vuelta es de 120 minutos, entonces el indicador de accesibilidad para el agua en dicha localidad sería de $40 \times 120 = 4800$. Desde el punto de vista de la planeación del distrito, los indicadores de accesibilidad mostrarán algunas localidades tienen más problemas de accesibilidad para necesidades específicas. Por ejemplo, diferentes localidades tendrán diferentes valores para ciertos servicios. Una localidad con un valor del indicador de accesibilidad elevado para el servicio de agua significará que la cantidad de tiempo que se lleva en conseguir agua es más, o hay más individuos viajando para conseguir agua, o ambas posibilidades. Por lo tanto, esta localidad tendría una alta prioridad en la mejora de la accesibilidad en relación con otra con un menor indicador de accesibilidad.

Estos valores deben diferenciarse para hombres y mujeres, teniendo en cuenta el género de la población en el análisis. Asimismo, también deberían ser ponderados de acuerdo al modo de transporte utilizado. Por ejemplo, un viaje más largo por autobús resultaría en un valor más bajo en los problemas de accesibilidad que una distancia más corta recorrida a pie sobre terreno montañoso. Tal accesibilidad sería calculada así:

Número de mujeres x tiempo utilizado x valor de los medios de transporte

Número de hombres x tiempo utilizado x valor de los medios de transporte

Entre más complicado es el modo de transporte más elevado será el valor obtenido, por ejemplo:

caminando sobre montañas = 5;

caminando sobre caminos planos = 3;
utilizando burros = 2;
utilizando vehículos motorizados = 1.

2.2.10 La definición de las estrategias para considerar los problemas de la accesibilidad rural

El principal objetivo de la planeación de la accesibilidad es la *reducción de tiempo, el costo y el esfuerzo para los habitantes rurales para acceder a los sitios y servicios esenciales*. Las estrategias para considerar los problemas de accesibilidad rural pueden ser agrupados en *dos categorías*:

- i) La mayor proximidad a los servicios esenciales
- ii) El mayor acceso a los servicios gracias a un mejor sistema de transporte

La planeación de la accesibilidad considera todas las soluciones posibles y proporciona una oportunidad para seleccionar una combinación adecuada.

2.2.11 Asignando prioridades a posiciones para intervenciones específicas

Esta etapa tiene que ver con la localización de la intervenciones. Se incluyen la identificación y selección de las vías, municipios y localidades para medidas específicas. Los indicadores de accesibilidad proporcionarán un panorama de la situación de accesibilidad. Además se indican cómo sectores y sitios diferentes son afectados por los problemas de accesibilidad en general y particular.

2.2.12 La integración de las intervenciones prioritarias dentro de los planes existentes de desarrollo

La información para definir y asignar prioridades a las estrategias relacionadas con los problemas de accesibilidad rural tiene que ser agrupada e integrada dentro de un plan global de acción o de desarrollo.

La responsabilidad de formular los planes y elaborar las propuestas para un programa de trabajo recae en el planeador distrital, consultando a los representantes de los sectores involucrados. Debido a que la planeación de la accesibilidad utiliza un procedimiento común para identificar los problemas y ofrecer soluciones, se ofrece un esquema común para todos los sectores que desean planear conjuntamente su implementación.

Muchas intervenciones pueden beneficiar a más de un sector y por lo tanto la interpretación de las intervenciones dentro de los planes se realiza mejor con la participación de los departamentos de planeación de todos los sectores. Además, los representantes de las ONGs y otras organizaciones involucradas en la provisión de bienes y servicios pueden también ser invitados.

Es importante que los resultados analizados sean discutidos conjuntamente en una reunión con los sectores distritales relevantes. Esto ofrecería a todos los representantes de los distritos una nueva perspectiva de la naturaleza de los problemas

de accesibilidad en sus diferentes regiones, y los involucraría en la preparación de un plan de acción coherente para su distrito.

3. LOS PREPARATIVOS INSTITUCIONALES

3.1 Los Tópicos de las Políticas en la Planeación de la Accesibilidad

La accesibilidad rural es una preocupación que trasciende a muchos otros sectores, tales como el suministro de agua, salud y educación. La prestación de servicios en estos sectores se define utilizando objetivos sobre las distancias y áreas de captación de la población. Por ejemplo:

- Debería haber una escuela primaria por cada 250 familias. La distancia máxima a la instalación educativa no debería exceder de 3 km.
- Una fuente de agua potable debería ser instalada por cada 200-250 personas. Para el año 2002, la distancia hacia la fuente de agua potable no debería de exceder de 400 m.
- Cada familia debería de tener acceso a un predio con árboles donde se pudiera extraer madera.

3.2 Los Tópicos Organizacionales en la Planeación de la Accesibilidad

La estructura organizacional para la planeación de la accesibilidad variará de país a país y por tanto el proceso del PPR tendrá que ser adaptado a las necesidades de cada país. Sin embargo, el siguiente ejemplo en Tanzania proporciona un ejemplo bastante típico.

Existen tres niveles locales en la planeación del desarrollo:

- i) El Consejo de la Localidad,
- ii) El Comité Municipal de Desarrollo y
- iii) El Consejo de Distrito.

El propósito al establecer estas estructuras fue la centralización de poder, delegando la toma de decisiones a las instituciones representativas distritales.

3.2.1 El Consejo de la Localidad

Un concejo local tiene entre 17 y 25 miembros dependiendo del tamaño de la localidad, y tiene poderes de ejecución en todos los asuntos locales. El concejo tiene comités de Finanzas, Asuntos de Economía y Planeación, Servicios Sociales y Actividades de Autoayuda, y Seguridad Interna. Otros comités pueden ser establecidos conforme se requiera. El comité de la localidad inicia con las propuestas para los proyectos de desarrollo en su propia área y las envía al comité de planeación que corresponde al siguiente nivel de gobierno.

3.2.2 El Comité de Desarrollo Municipal

Este comité está compuesto por los miembros distritales elegidos como representantes del municipio (los concejales), los representantes públicos secundarios del municipio, los presidentes y secretarías de los Comités de Desarrollo de todas localidades dentro

del municipio y el Representante Oficial Ejecutivo del Municipio. Sus funciones incluyen la toma de decisiones sobre las actividades de desarrollo dentro del municipio y asegurar su implementación.

3.2.3 El Concejo Distrital

El Concejo Distrital se encuentra compuesto por:

Miembros elegidos en cada municipio en el distrito;

Tres miembros seleccionados por el ministro responsable del gobierno local y los representantes del parlamento constituidos dentro del distrito.

Otros miembros electos por el consejo de distrito entre los presidentes de los concejos locales, incluyendo al Director Ejecutivo Distrital, quien es el secretario del consejo. La función general del Concejo Distrital es promover el bienestar económico y social de todos los habitantes en un distrito, sujeto a la política nacional para el desarrollo rural y urbano.

El concejo distrital se encuentra subdividido en los subcomités siguientes;

- finanzas y planeación
- administración y establecimiento
- servicios sociales
- asuntos educativos
- servicios económicos

La planeación de la accesibilidad rural necesita ser institucionalizada dentro de la estructura actual de la planeación del distrito. Este proceso conlleva a la formación de capacidad dentro de cada localidad, municipio y distrito para la identificación de problemas de accesibilidad y la formulación de soluciones a los problemas identificados.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS RECURSOS

Los recursos cubren una amplia categoría de insumos requeridos para iniciar y sostener una actividad. Por lo tanto, los recursos definen los límites de lo que puede ser realizado. Un elemento importante del proceso de planeación es la identificación de los requerimientos de los recursos para una intervención, e intentar relacionarlos con lo que está disponible. Por lo tanto, un planeador debería contar con información adecuada sobre:

- los fondos disponibles
- el personal y sus habilidades
- el equipo
- la disponibilidad y el deseo de las localidades para pagar por las intervenciones.

La principal fuente de ingresos de las localidades y distritos es el gobierno central. Sin embargo, esta fuente generalmente asigna recursos arbitrariamente, o basándose en asignaciones previas. La gran parte del financiamiento se asigna al gasto corriente

del Concejo Distrital, dejando poco para la inversión en nuevas actividades o para la operación de las actividades ya existentes. Para prevenir que esto suceda en la planeación de la accesibilidad:

1. las propuestas a cada nivel deben de ser examinadas cuidadosamente para asegurar que no están basadas en recursos no disponibles, y
2. los planeadores distritales deben buscar la contribución de otros agentes en el proceso de desarrollo. Estos incluyen a las ONGs, al sector privado y otros grupos locales.

5. EL MONITOREO Y LA EVALUACION

El propósito del monitoreo es proporcionar información a los encargados de la planeación distrital que les permita evaluar el progreso de implementación y los cambios que han ocurrido en el ambiente para que se puedan formular decisiones a tiempo. El monitoreo cubre dos elementos principales:

- i) *el Progreso del Proceso de Implementación* el cual cubre cuestiones tales como la eficiencia en la entrega y el uso de recursos, mientras que,
- ii) *el Progreso en Comparación con las Metas Definidas* se refiere al producto físico de las actividades y del impacto que han tenido sobre las comunidades en cuestión.

5.1 El Monitoreo y la Evaluación en la Etapa de la Planeación

Durante la etapa de planeación, se debe de monitorear cuidadosamente las consideraciones sobre el género de los individuos, y emplearlo en la estimación de los factores de accesibilidad y en la asignación de prioridades para las intervenciones. Se debe de observar la calidad de los datos con respecto a:

- la desagregación de los datos con respecto al género;
- la participación de las mujeres como informantes en el proceso de recopilación de la información;
- el cuidado en la obtención de las opiniones de ambos sexos en los problemas más serios de accesibilidad;
- las restricciones especiales de las mujeres en las intervenciones de accesibilidad en el transporte;
- la sensibilidad a las necesidades de cada sexo a nivel distrital y local;
- las necesidades institucionales tales como los comités de transporte a nivel municipal y local en donde exista una justa representación de ambos sexos; y
- la identificación de las necesidades de capacitación y su procedencia.

Los indicadores de accesibilidad ayudan a determinar la naturaleza, el alcance y la magnitud del problema, y definen la situación deseada. Si por ejemplo el indicador de accesibilidad a las fuentes de agua es muy alto, las medidas de mejoramiento en la accesibilidad se enfocarían a reducir el indicador al nivel deseado.

5.2 El Monitoreo y la Evaluación en la Etapa de Implementación

En esta etapa, se pueden observar tres aspectos:

- i) El progreso en la implementación en términos de los productos físicos de acuerdo al plan de trabajo planeado.
- ii) Si las prioridades y objetivos determinados están siendo reflejados en los resultados físicos de las actividades.
- iii) Si las intervenciones cumplen con los objetivos deseados de reducir el tiempo y el esfuerzo empleado en los viajes y el transporte de los habitantes rurales, especialmente en el caso de las mujeres.

Mientras que los dos primeros puntos son fáciles de evaluar con referencia a los planes de acción establecidos y los planes de trabajo, el último numeral es más complejo debido a que las mujeres podrían incrementar las visitas a los centros de servicio si estuvieran más cerca. Se ha encontrado, por ejemplo, que cuando una fuente de agua potable se ha ubicado en la localidad, las mujeres tienden a transportar más agua. Los beneficios son no tanto en términos del tiempo ahorrado sino en una mejor higiene y salud.

5.3 Monitoreando el Impacto de la Intervención sobre las Mujeres

Entre *los impactos positivos sobre las mujeres* se pueden incluir:

- El incremento potencial en los ingresos como resultado del tiempo ahorrado en las actividades productivas y sociales;
- La reducción del transporte con tracción humana (sobre todo el acarreo en la cabeza);
- La redistribución de la carga de trabajo de las mujeres, por ejemplo las carretas jaladas por animales que se utilizan por los hombres para transportar agua o grano a los molinos.

Entre *los impactos negativos sobre las mujeres* se encuentran:

- *El incremento del tiempo de viaje y de transporte por parte de las mujeres*, por ejemplo para los proyectos de reforestación y silvicultura debido a que el trabajo no se encuentra dividido equitativamente entre hombres y mujeres.
- *Las preferencias ignoradas de las mujeres* (por ejemplo, en vez de darle prioridad a los accesos a los campos, lo que se ha hecho es dar preferencia a un camino ligado a las vías del distrito (el cual satisface las preferencias de los hombres).
- *El impacto sobre las mujeres y sus necesidades de viaje y transporte de carga sobre la cabeza* debido a la imposibilidad de poder comprar o rentar vehículos de transporte.

5.4 La Habilidad de Respuesta a los Datos del Monitoreo y de Evaluación

Si la implementación de la intervención ocasiona un impacto negativo, la planeación debe entonces ser flexible con varias estrategias alternativas a la mano. Por ejemplo, si no hay burros a la venta para llevar el producto al mercado, ¿no sería de ayuda

mejorar las vías de acceso a la localidad para permitir que el transporte motorizado llegue a la localidad?. En algunos casos, no existe mejor alternativa, y por lo tanto el personal del distrito tendrá que visitar el sitio y encontrar maneras de mantener el proyecto en curso con los habitantes locales o involucrar completamente a las mujeres como se acordó al principio de la intervención. Opcionalmente, se podría lograr una mejor equidad de las tareas entre ambos sexos, para que de esta manera todo el trabajo desatendido no tenga que ser realizado solamente por las mujeres.

El monitoreo y la planeación están vinculados a través de un mecanismo de retroalimentación. Los planes deberían ser revisados en vista de la información generada con implementación real. La evidencia sobre la necesidad de ajustar los planes y hacerlos más flexibles se atiende a través del monitoreo. Por otra parte, un buen plan debería definir las actividades, los objetivos y metas que sean simples de monitorear.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Ghana Department of Feeder Roads (2000). Feeder Road Prioritisation Consultation Handbook.

ILO and SDC (1997). A guide to integrated rural accessibility planning in Tanzania: Socio-economic considerations in the use of accessibility planning tools. Dar es Salaam, United Republic of Tanzania.

Njenga P (1994), Guidelines on Integrated Rural Accessibility Planning in Tanzania.

Mascarenhas O (1995). Guidelines Incorporating Gender Issues in Rural Transport Planning. ILO/ Swiss Development Corporation.

Strandberg T (1996). Workshop on Rural Accessibility Planning, ILO Consultancy Mission Report, LSC Scandinavia AB.