

¿Qué es un medio de vida?

El término medio de vida ("livelihood") puede utilizarse con connotaciones muy distintas. La siguiente definición recoge la noción general de medios de vida descrita aquí: *'Un medio de vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Un medio de vida es sostenible cuando puede soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos, y a la vez mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente'*.

Fragmento adaptado de la obra de Chambers, R. y G. Conway (1992) *Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century* (Medios de vida rurales sostenibles: conceptos prácticos para el siglo XXI). Documento de debate sobre el IDS 296. Brighton: IDS.

Medios de vida sostenibles: cuando el desarrollo se concentra en los pueblos

La teoría de los medios de vida representa una manera de concebir los objetivos, el alcance y las prioridades del desarrollo. Para contribuir a la implantación de esta teoría se ha desarrollado un marco y unos objetivos específicos en materia de medios de vida, aunque su alcance es mucho mayor. En esencia, se puede afirmar que esta teoría pretende concentrar el desarrollo en los pueblos, aumentando así la eficacia de la ayuda al desarrollo.

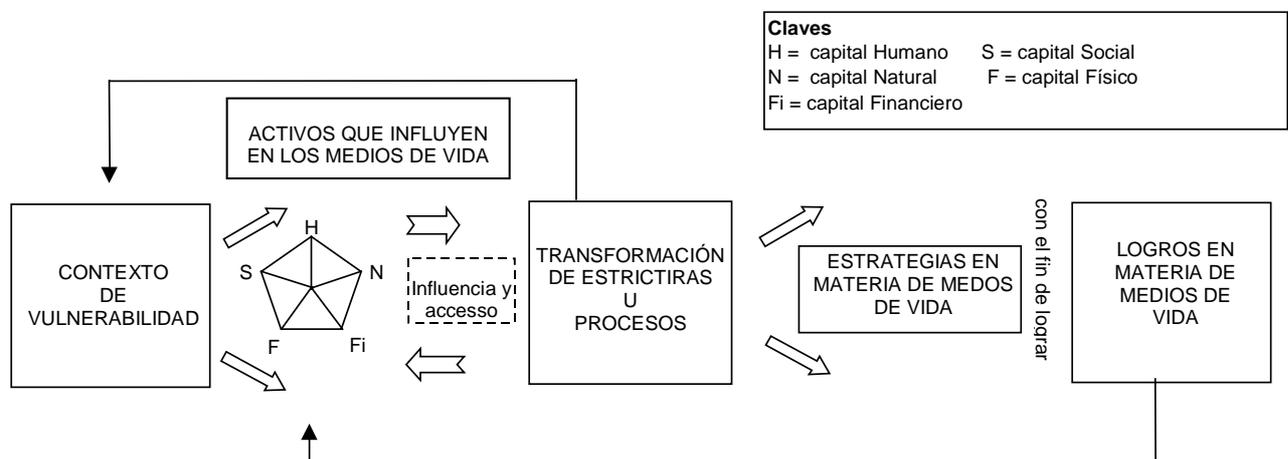
Estas Hojas orientativas trata de resumir y difundir las tendencias emergentes sobre la teoría de los medios de vida sostenibles. No ofrece respuestas y pautas definitivas. Su intención es más bien estimular a los lectores a que reflexionen sobre esta teoría y a que realicen sus propias contribuciones de cara al futuro.

El marco de los medios de vida sostenibles

Este marco, que se presenta a continuación de forma esquemática y se comenta con detalle en la Sección 2 de las Hojas orientativas, ha sido desarrollado para contribuir a la comprensión y el análisis de los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas. También puede resultar muy útil en la evaluación de la eficacia de los esfuerzos que se llevan a cabo en la actualidad para reducir la pobreza. Como cualquier marco, se trata de una simplificación. La gran diversidad y riqueza de medios de vida solo puede asimilarse completamente mediante un análisis cualitativo y participativo a nivel local.

Este marco no pretende proporcionar una representación exacta de la realidad. Sí trata, sin embargo, de ofrecer una visión de los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas que llame al debate y la reflexión, con el fin de mejorar los resultados de las iniciativas de reducción de pobreza. En su forma más simple, este marco visualiza a los pueblos como operando dentro de un contexto de vulnerabilidad. En este contexto, los pueblos tiene acceso a ciertos activos o factores de reducción de pobreza. Éstos obtienen su significado y valor a través del entorno social, institucional y organizativo imperante. Este entorno también influye en las estrategias en materia de medios de vida (formas de combinar y utilizar los activos) al alcance de los pueblos, que persiguen una mejora de sus medios de vida coherente con sus propios objetivos en este ámbito.

Figura 1. Marco de los medios de vida sostenibles



Las Hojas orientativas

Estas Hojas orientativas se han creado con la intención de ser una serie "viva". A medida que evolucione la teoría de los medios de vida sostenibles, las hojas se irán actualizando. Se agradecen todo tipo de sugerencias sobre posibles modificaciones y/o nuevos temas para tratar en las hojas. Éstas deben enviarse a: livelihoods@dfid.gov.uk.

Los objetivos específicos de estas hojas son:

- mostrar cómo la teoría de los medios de vida encaja con los objetivos generales del DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional);
- describir el marco de los medios de vida (tal y como se entiende en la actualidad);
- explicar las relaciones entre ésta y otras teorías y metodologías actuales/pasadas;
- realizar sugerencias sobre cómo puede implantarse esta teoría en la práctica;
- detectar prioridades ("lagunas" de comprensión notables) de cara a labores futuras;
- identificar fuentes de conocimiento importantes (proyectos, experiencias y literatura sobre la materia).

Estas hojas estarán disponibles en la página web del DFID.

Proceso: consulta y colaboración

Las Hojas orientativas son el producto de un proceso de consulta sobre los medios de vida sostenibles que viene desarrollándose desde hace tiempo. Este proceso, que comenzó en enero de 1998, se ha extendido a:

- el personal del DFID (tanto en la sede como en las oficinas regionales)
- representantes de distintas ONG
- representantes de otros proveedores de ayuda bilateral y multilateral
- investigadores
- consultores del DFID

El proceso de consulta y colaboración mencionado ha sido altamente productivo. Las Hojas orientativas son un producto genuinamente conjunto, que trata de capturar visiones externas al propio DFID. No obstante, por el momento no se ha involucrado completamente a los socios del DFID en los países en vías de desarrollo (personajes políticos, líderes y clientes), y sus opiniones han sido solicitadas solo de forma indirecta. Estas hojas pueden por tanto considerarse como un punto de partida desde el cual el personal del DFID, y todo aquél que las encuentre de utilidad, podrá comenzar a explorar y profundizar en el desarrollo de nuevas ideas con organizaciones asociadas.

Resultados y recursos

Este proceso de consulta también se ha materializado en:

- El libro, con documentos revisados presentados en la Conferencia de asesores en materia de recursos naturales (Natural Resources Advisers' Conference) del DFID, celebrada en 1998, *Sustainable rural livelihoods: What contribution can we make?* (Medios de vida rurales sostenibles: ¿qué contribución podemos realizar?). Disponible por mediación de Marnie Durnford (m-durnford@dfid.gov.uk).

- El "Centro de recursos virtuales" en materia de medios de vida sostenibles, creado para apoyar el aprendizaje e implantación por parte del DFID de la teoría de los medios de vida sostenibles. Este centro de recursos reúne una amplia gama de experiencias externas de apoyo al DFID. La gestión del mismo se realiza desde la sede del DFID. Es posible ponerse en contacto con este centro a través de: livelihoods@dfid.gov.uk.
- El Grupo temático sobre medios de vida sostenibles, una agrupación interna del DFID encargada de mejorar la eficacia del mismo en la promoción de los medios de vida sostenibles. El Centro de recursos virtuales informará sobre sus actividades al Grupo temático a través del núcleo directivo del DFID.
- El establecimiento de relaciones laborales productivas con una serie de socios de desarrollo (que incluyen varias ONG, el PNUD y el Banco Mundial).

La teoría de los medios de vida se remonta a la labor de Robert Chambers, llevada a cabo a mediados de los 80 (y que éste continúa desarrollando, junto con Conway y otros, a comienzos de los 90). Desde entonces, numerosas agencias de desarrollo han adoptado conceptos relacionados con la teoría de los medios de vida y han llevado a cabo diversas acciones para iniciar su implantación. No obstante, para el DFID, la teoría de los medios de vida sostenibles representa un nuevo punto de partida desde el punto de vista político y práctico.

Orígenes: el Libro blanco

Esta serie de Hojas orientativas se deriva del diálogo que se entabló con el fin de alcanzar las metas y directrices políticas establecidas en el *Libro blanco sobre desarrollo internacional (White Paper on International Development)* de 1997, redactado por el gobierno británico. El *Libro blanco* involucra al DFID para que apoye:

- (i) políticas y acciones que promuevan los medios de vida sostenibles;
- (ii) mejoras en la educación, sanidad y oportunidades de las poblaciones menos favorecidas;
- (iii) una protección y mejora de la gestión del entorno natural y físico; contribuyendo así a crear un entorno social, físico e institucional que favorezca la eliminación de la pobreza.

A pesar de que la teoría de los medios de vida sostenibles parece estar enfocada hacia el objetivo (i), su interpretación subsume los demás objetivos. Esta teoría reconoce de forma explícita la importancia del bienestar físico, de la educación y del estado del entorno natural (entre otros factores) para las poblaciones menos favorecidas y para el éxito de los medios de vida sostenibles.

Objetivos perseguidos con la teoría de los medios de vida sostenibles

La teoría de los medios de vida sostenibles es amplia y de gran alcance. Aún así, puede resumirse en seis objetivos primordiales. El DFID pretende aumentar la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas mediante la promoción de:

- un mayor acceso a educación, información, tecnologías y formación de calidad, y una mejora de la nutrición y la sanidad;
- un entorno social más cohesivo y que ofrezca más apoyo;
- un acceso más seguro a los recursos naturales y una mejor gestión de los mismos;
- una mejora del acceso a las infraestructuras básicas que facilitan otra serie de logros;
- un acceso más seguro a los recursos financieros; y
- una política y un entorno institucional que apoyen distintas estrategias en materia de medios de vida y promuevan un acceso equitativo a los mercados competitivos.

Estos objetivos están directamente relacionados con el marco de los medios de vida y serán descritos con más detalle en la Sección 2 de las Hojas orientativas. Todos juntos definen el alcance de las actividades de promoción de los medios de vida del DFID (aunque no se perseguirán todos los objetivos en cada una de las situaciones).

¿Qué estamos tratando de lograr?

La meta del DFID es la eliminación de la pobreza en los países menos favorecidos. Más concretamente, el DFID ha suscrito el Objetivo de Desarrollo Internacional de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extremas para el año 2015. Se espera que la adopción de la teoría de los medios de vida, que debe servir de guía para lograr un mayor entendimiento de la pobreza,

y la persecución de los objetivos descritos más arriba supongan una contribución directa en el logro de esta meta. Esta contribución proporcionará una estructura para el debate y la plática, y contribuirá a que el DFID y sus socios aumenten su sensibilidad con respecto a los puntos de vista de las poblaciones menos favorecidas y a su propio entendimiento de la pobreza, tanto en el aspecto relacionado con los ingresos como en otros. Y aún más, esta contribución facilitará la identificación de acciones prácticas urgentes basadas en los puntos de vista e intereses de los involucrados.

Esta teoría reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza, identificadas en el curso de diversas evaluaciones participativas de la misma (ver 1.5). Su meta es contribuir a que las poblaciones menos favorecidas obtengan mejoras duraderas para hacer frente a los indicadores de pobreza que ellas mismas identifican, a partir de una línea base que también ellas definen. A través de una visión ampliada y más documentada de las oportunidades, impedimentos, objetivos e interacciones que caracterizan las vidas de estas personas, esta teoría amplía el "menú" de la ayuda prestada por el DFID al desarrollo de los medios de vida. El análisis implícito en esta teoría contribuye a orientar esta ayuda hacia los objetivos adecuados, y expone de forma explícita los puntos en común de las diferentes actividades llevadas a cabo por el DFID y por sus socios. El resultado es una contribución más eficaz con la eliminación de la pobreza.

Medios de vida sostenibles y eliminación de la pobreza

El Grupo temático del DFID sobre reducción de la pobreza y la exclusión social proporciona un marco de protección para las actividades del DFID enfocadas en esta dirección. El objetivo de este Grupo temático consiste en aumentar el potencial del DFID para promover el desarrollo de las poblaciones menos favorecidas, para llevar a cabo análisis de las distintas situaciones de pobreza y para diseñar, implantar y valorar el impacto de las distintas iniciativas de reducción de la pobreza. Funciona tanto a nivel conceptual, redactando documentos de apoyo y material orientativo, como operativo, con el apoyo a programas en países concretos. También juega un importante papel en la difusión de material de propaganda sobre el enfoque del DFID con respecto a la reducción de la pobreza, y conecta a éste con redes externas como la Red informal de reducción de pobreza del CDA.

El Grupo temático sobre medios de vida sostenibles y el Grupo temático sobre reducción de la pobreza y la exclusión social comparten el compromiso de colaborar entre sí, lo que se ve facilitado en primer lugar por el solapamiento de sus acciones. El Grupo temático sobre medios de vida sostenibles se dirige al Grupo temático sobre pobreza cuando necesita orientación sobre los enfoques generales de reducción de la pobreza y las metodologías específicas de comprensión de la misma (por ejemplo, mediante evaluaciones participativas de la pobreza). Al mismo tiempo la intención es que el Grupo temático sobre pobreza se beneficie de las perspectivas y enfoques de implantación promovidos por el Grupo temático sobre medios de vida sostenibles.

Medios de vida sostenibles y teorías basadas en los derechos humanos

El *Libro blanco* de 1997 involucra al DFID para que promueva los derechos humanos mediante políticas y acciones prácticas.

Las teorías de desarrollo basadas en los derechos humanos toman como punto de partida la necesidad de promover y proteger los derechos humanos (aquellos derechos que han sido reconocidos por la comunidad mundial y que están protegidos por instrumentos del derecho internacional). Entre ellos se incluyen derechos de índole económica, social y cultural, pero también civil y política,

La adopción de la teoría de los medios de vida sostenibles proporciona una vía para mejorar la identificación, valoración, implantación y evaluación de los programas de desarrollo, de manera que éstos respondan en mayor grado a las prioridades de las poblaciones menos favorecidas, tanto de forma directa como a nivel de las políticas. Por ello, supone un medio para alcanzar la meta de eliminación de la pobreza que se ha fijado el DFID.

y son todos interdependientes. Las teorías basadas en los derechos humanos reúnen todo tipo de iniciativas de refuerzo y participación, y abogan por la eliminación de cualquier tipo de discriminación (por razón de raza, idioma, sexo, religión, etc.).

La teoría de los medios de vida y las teorías basadas en los derechos humanos son perspectivas complementarias que persiguen el logro de metas muy similares (como por ejemplo, el refuerzo de los más vulnerables y una mejora de las aptitudes de las poblaciones menos favorecidas para alcanzar medios de vida más seguros). La perspectiva basada en los derechos humanos presta especial atención a las relaciones entre las instituciones públicas y la sociedad civil y, en concreto, a cómo acrecentar la responsabilidad de las instituciones públicas frente a todos los ciudadanos. La teoría de los medios de vida reconoce la importancia de todo lo anterior, pero toma como punto de partida la necesidad de entender los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas dentro de su contexto. A partir de ahí, pasa a identificar los obstáculos específicos que impiden el cumplimiento de los derechos de los pueblos y que frenan la mejora de sus medios de vida con una base sostenible.

Colaboraciones

El *Libro blanco* destaca la importancia de las colaboraciones a todos los niveles. El debate sobre las incidencias prácticas de éstas todavía está en curso. Lo que se persigue es que el diálogo en torno al desarrollo y a la implantación de las teorías de los medios de vida sostenibles proporcione en un momento dado la base para colaboraciones de desarrollo más profundas y significativas. De hecho, las relaciones del DFID con otros proveedores de ayuda ya están afianzándose. Este debate no se ha extendido aún lo suficiente a las organizaciones socias de los países en vías de desarrollo. Ésta es en la actualidad una de nuestras principales prioridades: el DFID ha de trabajar de forma efectiva con todos aquellos socios con los que comparta objetivos y que posean enfoques de desarrollo similares.

La **unidad de análisis** de cualquier investigación sobre medios de vida probablemente sea un grupo social identificable. Es muy importante asumir que no existe una homogeneidad en las poblaciones o dentro de las propias familias. Las divisiones sociales más destacables incluyen las relacionadas con la clase social, la casta, la edad, el origen étnico o el sexo. Éstas solo pueden definirse y fijarse mediante un proceso iterativo de consulta participativa a nivel de la comunidad.

La palabra "**múltiple**" se utiliza aquí porque contribuye a enfatizar el hecho de que los diferentes pueblos adoptan diferentes estrategias y persiguen diferentes objetivos en materia de medios de vida y además que, dentro de una misma población, las personas llevan a cabo de forma simultánea actividades totalmente distintas y persiguen el logro de una serie de objetivos totalmente diferentes. Algunos de ellos pueden incluso entrar en conflicto, aunque la mayoría de los objetivos y las actividades evolucionarán con el tiempo.

La teoría de los medios de vida es necesariamente flexible en su aplicación, pero esto no quiere decir que sus principios básicos deban comprometerse. En esta hoja se resumen estos principios y se explica por qué suponen una contribución tan importante a los valores generales de la teoría.

Atención primordial a los pueblos

La teoría de los medios de vida supone una visión del desarrollo concentrada en los pueblos, lo cual resulta igualmente importante a niveles generales (cuando está en juego el logro de objetivos como la reducción de la pobreza, las reformas económicas o el desarrollo sostenible) que a niveles más concretos e incluso comunitarios (en los que en muchos casos esta teoría ya está más que asentada).

A nivel práctico, esto significa que esta teoría:

- comienza con un análisis de los medios de vida de los pueblos y de cómo éstos han ido cambiando con el tiempo;
- involucra totalmente a los pueblos y respeta sus visiones;
- se centra en el impacto de los diferentes acuerdos políticos e institucionales (más que en los recursos y en los resultados generales *per se*) que afectan a los pueblos/las familias y a las dimensiones de pobreza que **éstos** definen;
- destaca la importancia de influir en estas políticas y acuerdos institucionales para que promuevan las agendas de las poblaciones menos favorecidas (un paso clave es la participación política directa de las propias poblaciones menos favorecidas);
- trabaja para contribuir a que los pueblos logren ver cumplidos **sus propios** objetivos en materia de medios de vida (aunque tiene en cuenta ciertas consideraciones que afectan a la sostenibilidad, ver 1.4).

Una reducción sostenible de la pobreza solo se logrará si el apoyo externo (es decir, el apoyo que proviene de fuera del ámbito familiar) se adecua a los pueblos de manera congruente con sus estrategias en materia de medios de vida, con sus entornos sociales y con su capacidad de adaptación actual.

Los pueblos, más que los recursos que utilizan o los gobiernos que los representan, son la preocupación prioritaria. La adhesión a este principio probablemente llegue a traducirse en el suministro de ayudas para la gestión de recursos o en la mejora de gobiernos (por ejemplo), pero es la motivación subyacente de apoyar los medios de vida de los pueblos la que debería decidir la forma en que se prestan las ayudas y proporcionar las bases para evaluar sus éxitos.

Carácter holístico

La teoría de los medios de vida trata de identificar los obstáculos más apremiantes a los que se enfrentan los pueblos y las oportunidades más prometedoras que se abren ante ellos, estén donde estén (es decir, sea cual sea el sector, espacio o nivel geográfico en el que se encuentren, ya sea de ámbito local o internacional). Se construye sobre las definiciones de los propios pueblos de estos obstáculos y oportunidades y, en los casos en que es posible, ofrece su apoyo a estos pueblos para que se enfrenten a los obstáculos y aprovechen las oportunidades. El marco de los medios de vida contribuye a "organizar" los distintos factores que obstaculizan o proporcionan oportunidades y a mostrar las relaciones entre éstos. No pretende ser un modelo exacto de cómo es el mundo, ni su intención es sugerir que las personas involucradas en su implantación vayan a enfocar necesariamente la resolución de problemas como algo sistémico. Más bien, aspira a proporcionar una línea de pensamiento manejable sobre los medios de vida y que ayude a mejorar la eficacia del desarrollo.

- Es **no sectorial** y aplicable en cualquier área geográfica o grupo social.
- Reconoce las **múltiples influencias** ejercidas sobre los pueblos, y trata de entender las relaciones entre todas estas influencias y su impacto conjunto en los medios de vida.
- Reconoce la existencia de **múltiples actores** (desde el sector privado hasta los ministros a nivel nacional, desde las organizaciones a nivel comunitario hasta los órganos gubernamentales descentralizados de reciente creación).
- Identifica las **múltiples estrategias en materia de medios de vida** que los pueblos adoptan para asegurar sus medios de vida.
- Pretende obtener **múltiples logros en materia de medios de vida**, que hayan sido decididos y negociados por los propios pueblos.

De este modo, trata de obtener una visión realista de qué es lo que conforma los medios de vida de un pueblo y de cómo pueden ajustarse los distintos factores de influencia para que, tomados como conjunto, proporcionen más logros en materia de medios de vida.

Dinamismo

De la misma manera que los medios de vida de los pueblos y las instituciones que los conforman son enormemente dinámicos, también lo es esta teoría. Su intención es llegar a comprender los cambios producidos y aprender de ellos, de manera que sirva de base para pautas de cambio más positivas y contribuya a mitigar las pautas negativas. Reconoce de forma explícita los efectos en los medios de vida de choques y tendencias externos, siendo éstas últimas menos predecibles, pero no por ello necesariamente menos dañinas. Este afán por capturar y ampliar constantemente el carácter dinámico de los medios de vida aumenta de forma significativa el alcance del análisis sobre los mismos. Crea una constante necesidad de seguir investigando, y de aplicar todos los esfuerzos posibles para descubrir la naturaleza de complejas relaciones causa-efecto en los dos sentidos y de iterativas cadenas de sucesos.

El verdadero dinamismo de los medios de vida no puede presentarse de forma adecuada en un marco bidimensional, pero puede reflejarse en los procesos y modos de análisis. Se trata de un área de gran importancia que nos permite llevar un seguimiento y aprender a medida que avanzamos.

Sustento en los puntos fuertes

Un importante principio de esta teoría es que arranca con un análisis de los puntos fuertes, más que de las necesidades. Esto no significa que otorgue una atención innecesaria a los miembros de la comunidad mejor dotados. Implica más bien un reconocimiento del potencial inherente a cada persona, que puede derivarse de la importancia de su red social, de su acceso a los recursos físicos y la infraestructura, de su capacidad para influir en las instituciones básicas o de cualquier otro factor que tenga un potencial de reducción de la pobreza. En los esfuerzos de desarrollo "centrados en los medios de vida", un objetivo clave será la eliminación de los obstáculos que impiden llevar a la práctica este potencial. Por ello, se ayudará a los pueblos a que se vuelvan más robustos, fuertes y capaces de alcanzar sus propios objetivos.

El aislamiento de las zonas rurales ha llevado con frecuencia a una infravaloración del impacto en las poblaciones rurales de las políticas y sucesos que emanan de la capital o, más aún, de las esferas internacionales. Por ello, existe la tendencia a limitar al micronivel y al nivel local la atención prestada al desarrollo rural.

Relaciones macro-micro

Las actividades de desarrollo tienden a centrarse *bien* a macroniveles o a microniveles. La teoría de los medios de vida pretende unir el vacío entre ambos, haciendo hincapié en la importancia de las políticas e instituciones a macro nivel para las opciones en materia de medios de vida de comunidades e individuos. También señala la necesidad de que el desarrollo y planificación de las políticas que se deciden a niveles superiores vayan documentados por las lecciones aprendidas y los conocimientos adquiridos a nivel local. Con esto se logra de forma simultánea involucrar a las poblaciones locales en la vida política y aumentar la eficacia general. Sin embargo, no se trata de una labor fácil. La mayor parte de las macropolíticas se desarrollan de forma aislada respecto de los pueblos a los que afectan. De hecho, la comprensión del efecto que las políticas tienen en los pueblos (lo que ocurre realmente en oposición a lo que se asume que ocurrirá) y que los pueblos tienen en las políticas (el propio proceso generador de las políticas) es bastante limitada. Ambos aspectos deben llegar a comprenderse con una mayor profundidad para lograr una concienciación total sobre los valores de la teoría de los medios de vida.

Sostenibilidad

Aunque es común oír y utilizar el término abreviado "teoría de los medios de vida" (que omite el "sostenibles"), la noción de sostenibilidad es clave en esta teoría. No debe ignorarse ni marginarse. Sus distintos aspectos se exponen con detalle en la siguiente hoja (1.4).

Los **sistemas sostenibles**, ya sean medios de vida, comunidades o economías nacionales, acumulan partidas de activos con las que, con el tiempo, van aumentando su base de capital. Los sistemas insostenibles agotan o reducen el capital, haciendo uso de los ingresos como si se tratara de una menor cantidad de recursos para las generaciones venideras.

Para lograr una **sostenibilidad institucional** es importante establecer leyes bien definidas, procesos participativos de creación de políticas y organizaciones eficaces en los sectores público y privado, que creen un marco en el que los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas puedan verse constantemente mejorados.

¿Qué es sostenibilidad?

El término sostenibilidad abarca numerosas dimensiones y todas ellas son importantes para la teoría de los medios de vida sostenibles.

Los medios de vida son sostenibles cuando:

- son resistentes a tensiones y choques externos;
- no dependen de ningún tipo de ayuda externa (o si dependen, la propia ayuda debe ser sostenible desde un punto de vista económico e institucional);
- mantienen la productividad y los recursos a largo plazo; y
- no afectan negativamente a los medios de vida de otros ni comprometen las opciones en materia de medios de vida abiertas para otros.

Otra forma de conceptualizar las múltiples dimensiones del término sostenibilidad consiste en saber distinguir entre los aspectos medioambientales, económicos, sociales e institucionales de los sistemas sostenibles.

- **La sostenibilidad medioambiental** se consigue cuando la productividad de los recursos naturales que sustentan la vida diaria de los pueblos se conserva o se mejora para su uso por generaciones futuras.
- **La sostenibilidad económica** se consigue cuando se puede mantener con el tiempo un cierto nivel de gastos. En el contexto de los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas, la sostenibilidad económica se consigue si puede alcanzarse y mantenerse un nivel básico de bienestar económico (la cuantificación de este nivel dependerá de cada situación específica, aunque puede concebirse en los mismo términos que la idea de "un dólar por día" de los Objetivos de desarrollo internacionales).
- **La sostenibilidad social** se consigue cuando se minimiza la exclusión social y se maximiza la igualdad.
- **La sostenibilidad institucional** se consigue cuando las estructuras y procesos imperantes tienen la capacidad de continuar ejerciendo sus funciones a largo plazo.

Muy pocos medios de vida podrían calificarse de sostenibles en todas estas dimensiones. Aún así, la sostenibilidad es un objetivo primordial que debería influir en todas las actividades de apoyo del DFDI. Solo así podrán evaluarse los progresos realizados en materia de sostenibilidad, a pesar de que nunca llegue a lograrse una sostenibilidad "total".

¿Por qué es importante la sostenibilidad?

La sostenibilidad es un importante calificador de la visión del DFID sobre los medios de vida, pues implica que los progresos en materia de reducción de la pobreza son duraderos en lugar de volátiles. Esto no significa que todo recurso o institución deba sobrevivir exactamente con la misma forma. Más bien implica una acumulación en la amplia base de capital que facilita la mejora de los medios de vida, especialmente para las poblaciones menos favorecidas.

Concesiones y elecciones

El reconocimiento de las múltiples dimensiones de la sostenibilidad y de los múltiples objetivos de los pueblos en materia de medios de vida es un elemento clave de la teoría de los medios de vida sostenibles. Sin embargo, donde hay diversidad hay que hacer siempre concesiones. En lo que respecta a los logros en materia de medios de vida (ver 2.6) y a las relaciones entre las distintas dimensiones de la sostenibilidad y dichos logros, las concesiones son inevitables. A continuación se exponen algunas de las incompatibilidades que pueden surgir:

- incompatibilidad entre la necesidad identificada a nivel local de unos medios de vida más seguros y un aumento de la concienciación en materia de sostenibilidad medioambiental;
- incompatibilidad entre una maximización de la producción/los ingresos a corto plazo y una protección frente a la vulnerabilidad a los choques externos a largo plazo; y
- incompatibilidad entre el logro de los objetivos individuales, familiares o comunitarios en materia de medios de vida y el requisito de no comprometer las oportunidades abiertas a otros en este campo.

La teoría de los medios de vida no puede ofrecer "soluciones" simples a estos problemas. Lo que sí proporciona es un enfoque que posibilita el razonamiento en caso de conflicto, y que incluye un marco que facilita un debate coherente y estructurado desde distintas perspectivas. Al mismo tiempo que se fomenta la reflexión sobre una amplia gama de logros en materia de medios de vida para las poblaciones locales, se facilita el debate explícito sobre conflictos potenciales. Al emparejar el análisis de los medios de vida con un proceso más amplio de evaluación social, puede darse una mayor importancia a los asuntos relacionados con la igualdad y con la "externalidad". Se trata aún así de un área que requiere de una cierta profundización.

El pentágono de activos que constituye la base del análisis de los medios de vida (ver 2.3) anima a los usuarios a reflexionar sobre la complementariedad de los distintos tipos de capital. Esto resulta particularmente útil cuando se valora si un descenso en la calidad o disponibilidad del capital natural puede verse compensado por un aumento de otros tipos de capital (por ejemplo, de capital financiero o social).

- Algunos afirman que la sostenibilidad se logra cuando las partidas generales de capital (combinadas de la forma que sea) se mantienen y acumulan. Pero esta metáfora presenta problemas en su aplicación práctica (ya que ciertos tipos de capital no son fácilmente cuantificables). Por otro lado, parece reflejar bien la forma en que se concibe el medio ambiente y la forma en que puede manipularse la tecnología para compensar por las pérdidas de recursos naturales no renovables.
- Otros afirman que los distintos tipos de capital no pueden sustituirse fácilmente entre sí. Esta línea de pensamiento basada en una "sostenibilidad fuerte" está reflejada en los Objetivos de desarrollo internacional sobre sostenibilidad medioambiental. Se basa en la idea de que los recursos naturales son lo suficientemente importantes para una cantidad tan amplia de medios de vida que el objetivo debe ser su preservación absoluta, e incluso su reposición en el caso de que ya hayan sido totalmente degradados.

En cualquier caso, la viabilidad/admisibilidad de los tipos de capital intercambiables dependerá del tipo de entorno en el que vivan las poblaciones (es decir, de los tipos de choques y tendencias a los que tengan que enfrentarse, de la fiabilidad de los mercados e instituciones, etc.).

Estrategias nacionales para lograr un desarrollo sostenible

El *Libro blanco* de 1997 compromete al gobierno del Reino Unido a trabajar, tanto a nivel internacional como con los países socios, para contribuir a desarrollar e implantar Estrategias nacionales para lograr un desarrollo sostenible (National Strategies for Sustainable Development, NSSD). El acuerdo internacional que obliga a que estas NSSD estén implantadas para el año 2005 convierte a las mismas en una prioridad inmediata para el DFID.

Una **externalidad** se produce cuando el comportamiento de una persona afecta de forma automática a otras. Esto es muy común, por ejemplo, en el uso de los recursos naturales, que posee un impacto significativo en la sostenibilidad de sistemas más generales.

El Objetivo de desarrollo internacional sobre sostenibilidad y regeneración medioambiental propugna "la implantación de estrategias nacionales para lograr un desarrollo sostenible en todos los países en el año 2005, con el fin de asegurar que las tendencias actuales en lo que respecta a la pérdida de recursos medioambientales se hayan invertido de forma efectiva a nivel tanto global como nacional para el año 2015".

Según ciertos principios esenciales de la concepción actual del DFID sobre la implantación de las NSSD:

- las NSSD deben ampliar las labores existentes en lugar de generar documentos totalmente nuevos e independientes;
- los objetivos de sostenibilidad medioambiental (y de reducción de pobreza) deben integrarse en las políticas principales de desarrollo, en lugar de ser simples "adiciones";
- la implantación debe considerarse no solo a nivel nacional, sino también subnacional, de distrito, local, etc.
- la consulta y la participación deben ir equilibradas con un análisis sólido;
- mientras que ciertos proveedores de ayuda pueden simplemente contribuir a la coordinación, los gobiernos domésticos (y otros poderes domésticos involucrados) deben asumir por sí mismos los procesos implícitos en las NSSD;
- es de vital importancia desarrollar la capacidad local para diseñar e implantar NSSD; y
- los costes medioambientales deben asumirse de forma interna mediante el desarrollo de políticas apropiadas y estructuras de incentivos.

Es evidente que las ideas de sostenibilidad implícitas en la teoría de los medios de vida son altamente congruentes con las NSSD. Pero, para ser eficaces, las NSSD deben estar cimentadas en la participación extensiva de los poderes involucrados, y contar además con un enfoque estratégico y a largo plazo del desarrollo. Ambos aspectos son clave para el éxito de la teoría de los medios de vida.

Maximización de los aspectos positivos (en oposición a la minimización de los negativos)

Tanto las NSSD como la teoría de los medios de vida van más allá de las nociones tradicionales de "ecologización de las ayudas". Éstas tienden a centrarse en la minimización de los impactos negativos de las intervenciones en pos del desarrollo, mediante el uso de métodos de evaluación y listas de comprobación del impacto medioambiental. Estas metodologías son importantes, pero limitadas. Suelen ser costosas, aunque participativas, y muestran una tendencia a enfatizar el estado de los recursos en sí, más que de los pueblos y de sus medios de vida. En cambio, la teoría de los medios de vida considera la sostenibilidad de los recursos como un componente integral de la sostenibilidad de los medios de vida (que posee numerosas dimensiones). En lugar de pretender minimizar los aspectos negativos, trata de maximizar la contribución positiva del entorno natural a los logros obtenidos por los pueblos en materia de medios de vida.

La teoría de los medios de vida se ubica en un marco conceptual y operativo del desarrollo que ha sido enormemente explotado. La comprensión de los puntos en común de las diferentes teorías es esencial, tanto para evitar la confusión como para mejorar el alcance de la colaboración con otros colegas y socios que provienen de puntos partida distintos. La Sección 4 de las Hojas orientativas aborda el tema de los puntos en común y los solapamientos a nivel metodológico. En esta hoja se destacan brevemente los puntos en común de las principales teorías de desarrollo (desarrollo participativo, teorías sectoriales y desarrollo rural integrado). Otros puntos en común como la descentralización, la reforma del sector público y el desarrollo basado en las comunidades se abordan de forma pertinente en hojas subsiguientes.

Desarrollo participativo

La teoría de los medio de vida no será efectiva a menos que se ponga en marcha de forma participativa por personas con una formación en materia de análisis social y que compartan el compromiso general de eliminar la pobreza. Esta teoría incorpora distintas metodologías participativas ya existentes y las complementa (ver Sección 4).

- Promueve el logro de los pueblos de sus propios objetivos en materia de medios de vida. No se prejuzga en forma alguna cuáles son estos objetivos, sino que deben "establecerse" mediante actividades participativas.
- Se apoya sobre los puntos fuertes de los pueblos. De nuevo, esto solo es posible si se utilizan metodologías participativas para establecer quién tiene acceso a qué tipos de capital y cómo todo esto se ve esto afectado por el entorno institucional, social y organizativo.
- Trata de comprender, a través de un análisis participativo, los efectos de las macropolíticas en los medios de vida.
- Aspira a la negociación de los indicadores de impacto con las poblaciones locales. Esta idea de "negociación" va más allá de los enfoques basados en una participación mínima, como la consulta.

La **calidad de las PPA** es desigual. Las que han dado pie a un análisis más profundo han contado por lo general con la participación de investigadores expertos en el área social, que poseen un conocimiento detallado del país o zona bajo estudio.

Existen además puntos en común particularmente sólidos entre la teoría de los medios de vida y las evaluaciones participativas de la pobreza (participatory poverty assessments, PPA). Las PPA han sido desarrolladas para incluir las perspectivas de las poblaciones menos favorecidas en el análisis de la pobreza y en la formulación de las estrategias destinadas a atajarla. Las primeras PPA se iniciaron en su mayoría para contribuir a la preparación de documentos concretos más extensos (por ejemplo, una evaluación de la pobreza en un país concreto para el Banco Mundial o un informe de desarrollo humano en un país concreto para la ONU). Cada vez más, la tendencia es a convertir las PPA en procesos continuados de formulación de políticas y mantenimiento del bienestar, y a utilizarlas como medio para fomentar las relaciones de propiedad y otras relaciones totalmente nuevas entre los diversos actores del proceso político.

Al igual que el análisis de los medios de vida, las PPA están enraizadas en la tradición de la investigación y la acción participativas. Ambas teorías poseen numerosos puntos en común (ambas enfatizan, por ejemplo, la vulnerabilidad frente a los choques y las tendencias y la importancia de los distintos tipos de activos) y por ello se espera de ellas que se complementen. No obstante, debido a que ambas se mueven en contextos distintos, no es posible realizar afirmaciones definitivas sobre los puntos en común en cualquier tipo de situación.

Teorías sectoriales

La teoría de los medios de vida y las teorías sectoriales son bastante complementarias. Ambas deberían enriquecerse con el reconocimiento de los puntos fuertes de la otra. El análisis de los medios de vida hace un gran hincapié en la comprensión de las estructuras y procesos que condicionan el acceso de los pueblos a los activos, así como su elección de estrategias en materia de medios de vida. Los programas de apoyo sectoriales resultan altamente apropiados en los casos en que el principal obstáculo es un rendimiento insuficiente de las agencias gubernamentales a nivel sectorial. Esto suele darse principalmente en aquellas áreas en las que los gobiernos ejercen una gran influencia, como pueden ser la salud o la educación.

Los propios programas sectoriales se verían enriquecidos si se complementaran con la información recogida por los análisis de los medios de vida. Esto contribuiría a mejorar la percepción de los profesionales involucrados sobre las interacciones entre los diferentes sectores, así como sobre la importancia de establecer lazos intersectoriales con el fin de maximizar el impacto en los medios de vida (punto clave para lograr un buen rendimiento). Esto también empujaría a las instituciones del sector público a que reconociesen a los múltiples actores del proceso de desarrollo, ejerciendo una cierta presión en el proceso de planificación sectorial para que el diálogo se abriera a otras instancias que no fuesen las puramente gubernamentales, para innovar y para incorporar las mejoras prácticas derivadas de los proyectos llevados a cabo.

La teoría de los medios de vida y las actividades de apoyo derivadas de ésta también deben beneficiarse de las lecciones aprendidas y de los objetivos perseguidos con las teorías sectoriales. Éstos incluyen:

- la importancia de asegurar que el gobierno nacional sea el propietario de los procesos de desarrollo;
- la necesidad de basar todo el apoyo suministrado en principios de gestión pública regidos por las mejores prácticas existentes (es decir, no extender el papel del gobierno a actividades inadecuadas y destacar la importancia del desarrollo de aptitudes en áreas como la gestión financiera o la elaboración de presupuestos); y
- el valor de la coordinación entre diferentes proveedores de ayuda (y los pasos necesarios para lograr esta coordinación).

Desarrollo rural integrado

Una de las "críticas" más tempranas que despertó la teoría de los medios de vida fue su similitud con las fallidas teorías de desarrollo rural integrado (integral rural development, IRD) que surgieron en la década de los 70. No es difícil ver de dónde proviene esta asimilación: los dos enfoques tienen mucho en común. Pero la teoría de los medios de vida sostenibles ha tratado de incorporar los puntos fuertes del IRD (especialmente, el reconocimiento de la necesidad de un apoyo generalizado en las áreas rurales) sin caer en las trampas que provocaron el fracaso de éste. En concreto, la teoría de los medios de vida no pretende establecer programas integrados en las zonas rurales. A pesar de que reconoce que la reducción de la pobreza rural está condicionada por una amplia gama de factores, apunta únicamente a unas cuantas áreas básicas (con la ayuda de un análisis detallado de los medios de vida existentes y de un proceso de planificación ascendente), para que las actividades llevadas a cabo resulten lo suficientemente manejables.

Es importante que las labores destinadas a aumentar las aptitudes de las agencias del sector público no sean consideradas en sí mismas como un fin. Su meta final debe ser la contribución a la eliminación de la pobreza, mediante un suministro más eficaz de servicios, una mejora de la gestión de recursos, etc.

Si desea consultar una versión más detallada de la Tabla 1, refiérase al Capítulo 1 (p. 19) del documento *Sustainable rural livelihoods: What contribution can we make?* (Medios de vida rurales sostenibles: ¿qué contribución podemos realizar?), presentado con motivo de la Conferencia de asesores en materia de recursos naturales (Natural Resources Advisers' Conference) del DFID, celebrada en julio de 1998.

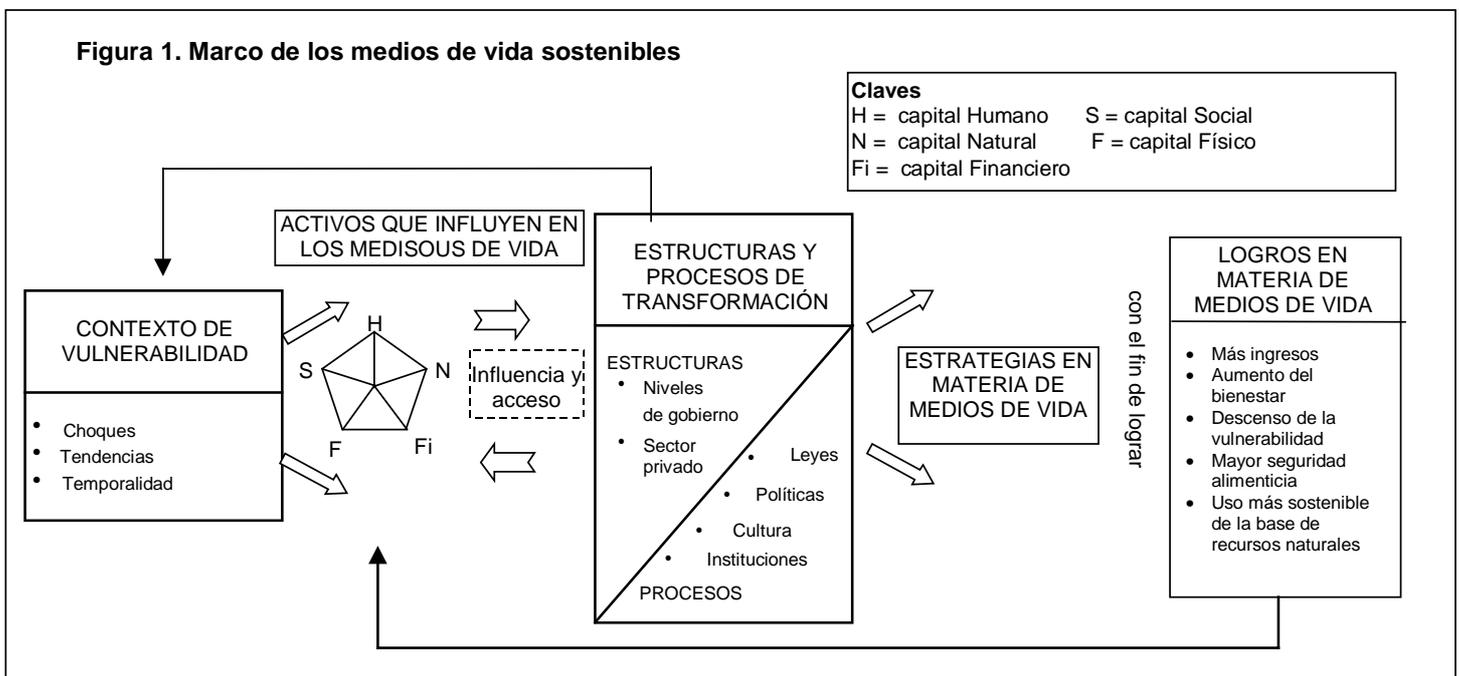
La teoría de los medios de vida se ocupará también de factores institucionales y derivados del macronivel cuando éstos supongan un obstáculo primordial. El IRD, en cambio, se vio obligado a operar en un entorno institucional y macroeconómico hostil, dominado y a menudo enormemente distorsionado por las acciones de los gobiernos.

La Tabla 1 yuxtapone ambos enfoques y sugiere dónde hallar algunas de las principales diferencias.

Tabla 1	Desarrollo rural integrado (años 70)	Medios de vida sostenibles (finales de los años 90)
Punto de partida	Estructuras, áreas	Los pueblos, sus puntos fuertes y obstáculos
Concepción de la pobreza	Holística, multidimensional Los campos de recomendación sugieren uniformidad (simplificación operativa)	Multidimensional, compleja, local Recoge los conceptos de riesgo y variabilidad
Análisis de problemas	Llevado a cabo por unidades de planificación en períodos de tiempo cortos, se considera conclusivo	Proceso inclusivo, iterativo e incompleto
Alcance sectorial	Multisectorial, plan único La participación del sector se establece desde el principio	Multisectorial, numerosos planes Número reducido de focos de atención La participación sectorial evoluciona con el proyecto
Nivel de las operaciones	Local, por áreas	Tanto a nivel de las políticas como sobre el terreno, claras conexiones entre ambos
Organizaciones socias	Gobiernos nacionales y locales	Gobiernos nacionales y locales ONGs, organizaciones de la sociedad civil, sector privado
Estructura de la gestión de proyectos	Unidad de gestión de proyectos especializada, externa al gobierno	Proyectos en el seno de las organizaciones socias
Coordinación (entre sectores)	Ejecución integrada (dirigida por los proveedores de ayuda)	Orientada hacia los objetivos comunes, las personas involucradas identifican las ventajas de la coordinación
Sostenibilidad	No se tiene en cuenta de forma explícita	Múltiples dimensiones Preocupación básica

El marco de los medios de vida constituye una herramienta para mejorar la comprensión de los medios de vida, particularmente los de las poblaciones menos favorecidas. Fue desarrollado tras meses de trabajo por el Sustainable Rural Livelihoods Advisory Committee (Comité consultivo sobre medios de vida rurales sostenibles), apoyándose en las labores previas del Institute of Development Studies (Instituto de estudios sobre desarrollo), entre otros.

Esta sección de las Hojas orientativas proporciona una introducción al propio marco. Los componentes individuales del mismo se describen con más detalle en las hojas subsiguientes de esta sección. En la Sección 3 comenzarán a tratarse las cuestiones y problemas prácticos relacionados con la puesta en práctica de esta teoría.



Las flechas que aparecen en este marco se utilizan de forma simbólica para denotar una serie de relaciones que son altamente dinámicas. Ninguna de las flechas implica una causalidad directa, aunque todas conllevan un cierto grado de influencia.

¿Por qué es necesario un marco?

El marco de los medios de vida sostenibles representa los factores principales que afectan a los medios de vida de los pueblos, así como las relaciones más comunes entre éstos. Puede utilizarse tanto para planificar nuevas actividades de desarrollo como para evaluar la contribución de las actividades ya existentes a la sostenibilidad de los medios de vida.

En concreto, este marco:

- proporciona una lista de asuntos de importancia que han de verificarse y define a grandes rasgos la forma en que éstos se relacionan entre sí;
- dirige la atención a los principales procesos e influencias; y
- enfatiza las múltiples interacciones entre los distintos factores que afectan a los medios de vida.

Este marco está centrado en los pueblos. No trabaja de forma lineal ni pretende ser una representación modélica de la realidad. Su objetivo es ofrecer diferentes perspectivas a los actores involucrados para entablar un debate coherente y estructurado sobre los distintos factores que afectan a los medios de vida, su importancia relativa y la forma en que interactúan. Esto debería a su vez contribuir a la identificación de puntos de partida apropiados para apoyar los medios de vida.

Comprensión del marco

- La forma de este marco no pretende sugerir que el punto de partida de todos los medios de vida (o de los análisis de los medios de vida) sea el *Contexto de vulnerabilidad* que, tras sufrir una serie de permutaciones, resulte en una serie de *Logros en materia de medios de vida*. Los medios de vida se moldean por una multitud de fuerzas y factores distintos, que a su vez cambian constantemente. Es más que probable que el análisis concentrado en los pueblos comience con una investigación simultánea de los activos de estos pueblos, de sus objetivos (los *Logros en materia de medios de vida* que persiguen) y de las *Estrategias en materia de medios de vida* que adoptan para lograr estos objetivos.
- Es muy probable que exista un importante feedback entre:
 - (a) Las *Estructuras y procesos de transformación* y el *Contexto de vulnerabilidad*;
 - y
 - (b) Los *Logros en materia de medios de vida* y los *Activos que influyen en los medios de vida*.

Existen otras relaciones de feedback que afectan a los medios de vida y que no se muestran en el marco. Por ejemplo, se ha demostrado que si los pueblos se sienten menos vulnerables (*Logro en materia de medios de vida*) suelen elegir tener menos hijos. Esto tiene ciertas implicaciones en las tendencias de crecimiento demográfico, que podrían constituir una parte importante del *Contexto de vulnerabilidad*.

Cómo utilizar este marco para contribuir a la eliminación de la pobreza

Este marco está diseñado para ser una herramienta versátil de planificación y gestión. Ofrece una manera de entender los medios de vida que simplifica la complejidad de este concepto y clarifica los múltiples factores que afectan a los medios de vida.

Más importante que perfeccionar el propio marco es poner en práctica las ideas que representa. Si hay que adaptar ciertas casillas o revisar ciertas definiciones para que el marco sea más útil, dichos cambios serán bien recibidos. El marco se habrá convertido así en una herramienta viva.

El uso de este marco pretende contribuir de forma única a la mejora de las capacidades del DFID para eliminar la pobreza. No se trata únicamente de un paso necesario en la preparación de proyectos/programas, ni proporciona una solución mágica a los problemas derivados de la eliminación de la pobreza. Para sacar el máximo partido del marco:

- Las ideas básicas subyacentes no deben comprometerse durante el proceso de adaptación. Una de estas ideas básicas es que (en su mayoría) el análisis debe realizarse con un espíritu participativo.
- El uso del marco debe ir secundado por un serio compromiso con la eliminación de la pobreza. Esto debería ampliarse al desarrollo de un diálogo fundamentado con todos los socios involucrados sobre cómo enfrentarse a los factores políticos y económicos subyacentes que perpetúan la pobreza.
- Todo aquel que utilice este marco debe ser capaz reconocer la privación sobre el terreno (lo que requerirá aptitudes de análisis social y rigor en la aplicación del mismo), incluso cuando las élites y otros sectores sociales quieran disfrazarla para desviar hacia sí mismos cualquier tipo de beneficio.

Este marco resume los componentes principales de los medios de vida así como sus influencias más destacables. No proporciona una lista detallada de todos los asuntos que deben considerarse. Debe adaptarse para cubrir todo tipo de necesidades en cualquier circunstancia.

El marco de los medios de vida sostenibles continúa desarrollándose. Utilícelo como herramienta flexible y adáptelo a las necesidades del momento. Puede centrarse en cualquier aspecto del marco, pero es importante tener siempre muy presente la idea general que se esconde tras éste.

¿Qué es el contexto de vulnerabilidad?

El *Contexto de vulnerabilidad* encuadra el entorno externo en el que subsisten los pueblos. Los medios de vida de éstos y la mayor disponibilidad de activos se ven fundamentalmente afectados por **tendencias** críticas, **choques** y por el carácter de **temporalidad** de ciertas variables, sobre los cuales los pueblos tienen un control limitado o inexistente. El cuadro que se muestra continuación proporciona ejemplos (no se trata de una lista completa):

Tendencias	Choques	Temporalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias de crecimiento demográfico • Tendencias sobre el acceso a los recursos (incluyendo los conflictos) • Tendencias económicas nacionales/internacionales • Tendencias de gobierno (incluyendo las políticas) • Tendencias tecnológicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Choques en el ámbito de la salud humana • Choques naturales • Choques económicos • Conflictos • Choques en el ámbito de la salud de los cultivos/el ganado 	<ul style="list-style-type: none"> • De los precios • De la producción • De la salud • De las oportunidades laborales

¿Por qué es tan importante?

Los factores que constituyen el *Contexto de vulnerabilidad* son importantes porque tienen un impacto directo en los activos de las poblaciones y en las opciones que se abren ante éstas para el logro de resultados positivos en materia de medios de vida.

- Los **choques** pueden destruir los activos de forma directa (en caso de inundación, tormenta, conflicto civil, etc.). También pueden forzar a las poblaciones a que abandonen sus hogares y a que dispongan de los activos (como por ejemplo la tierra) de forma prematura como parte de las estrategias necesarias para enfrentarse a estos choques. Hechos recientes han resaltado el impacto que los choques en el ámbito de la economía internacional, que incluyen cambios rápidos en los tipos de interés y en los términos que rigen los intercambios comerciales, pueden tener en las poblaciones menos favorecidas.
- Las **tendencias** pueden (aunque no tienen porqué) ser más benignas y por lo general son más predecibles. Tienen una influencia particularmente importante en las tasas de rentabilidad (económicas o de otro tipo) de las estrategias elegidas en materia de medios de vida.
- Los **cambios temporales** de los precios, las oportunidades laborales o la disponibilidad alimenticia conforman algunas de las mayores y más duraderas fuentes de privación de las poblaciones menos favorecidas de los países en vías de desarrollo.

¿Es siempre negativo?

No todos los factores mencionados más arriba son negativos o producen vulnerabilidad. Los indicadores económicos, por ejemplo, pueden moverse en direcciones favorables, las enfermedades pueden erradicarse y las nuevas tecnologías pueden resultar muy valiosas para las poblaciones menos favorecidas.

No obstante, el uso del término *Contexto de vulnerabilidad* desvía la atención hacia el hecho de que este conjunto de influencias es responsable de forma directa o indirecta de gran parte de las privaciones que sufren los pueblos menos favorecidos del planeta. Es muy común que se rijan por un círculo vicioso. La fragilidad inherente a los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas les incapacita para enfrentarse a este tipo de tensiones, ya sean predecibles o no. También disminuye su capacidad para manipular o ejercer una influencia en su entorno con el fin de reducir estas tensiones. El resultado es que cada vez son más vulnerables. E incluso cuando las tendencias se desplazan en direcciones favorables, los menos favorecidos no suelen poder beneficiarse de ello ya que carecen de activos y de instituciones sólidas que trabajen a su favor.

Los distintos tipos de **conflicto** pueden tener profundos efectos adversos en los medio de vida de las poblaciones menos favorecidas. En zonas de conflicto civil, la población sufre las consecuencias del desorden existente en forma de daños físicos. Los conflictos derivados del acceso a los recursos aumentan a medida que la población crece y el uso de éstos se intensifica. Si este tipo de conflictos no se resuelve a tiempo, los grupos desfavorecidos afectados podrían verse aún más marginados.

¿Qué puede hacerse para alterar el contexto de vulnerabilidad?

El *Contexto de vulnerabilidad* es la parte del marco que queda más alejada del control de los pueblos. De corto a medio plazo, y tomando como base al individuo o a un grupo reducido, no hay mucho que pueda hacerse para alterarlo de forma directa (aunque hay excepciones, como por ejemplo la intervención directa para difundir los conflictos).

La mayor parte de los cambios producidos por factores externos en el *Contexto de vulnerabilidad* son un producto de las actividades realizadas a nivel de las *Estructuras y procesos de transformación* (por ejemplo, los cambios en las políticas). Otra forma de enfrentarse al *Contexto de vulnerabilidad* es ayudando a los pueblos a que se hagan más resistentes y capaces de capitalizar sus aspectos positivos. Este es uno de los principales objetivos de la teoría de los medios de vida sostenibles, que puede lograrse mediante el apoyo a los pueblos menos favorecidos para que aumenten sus activos. Una forma de reducir la vulnerabilidad es, por ejemplo, facilitar el acceso de las poblaciones a unos servicios financieros más apropiados (que incluyas seguros). Otro enfoque consiste en contribuir a asegurar que las instituciones y organizaciones más importantes responden a las necesidades de los pueblos.

¿Qué tipo de información es necesaria para analizar el contexto de vulnerabilidad?

El análisis de los medios de vida no necesita ser exhaustivo para ser eficaz. Más que el logro de una comprensión total de todas las dimensiones del *Contexto de vulnerabilidad*, la meta es la identificación de las tendencias, los choques y la temporalidad de las variables que afectan de forma destacable a los medios de vida. Una vez logrado esto pueden concentrarse los esfuerzos en la comprensión del impacto de estos factores y en cómo minimizar los aspectos negativos. Esto requiere una comprensión previa de la naturaleza de los medios de vida locales: qué tipo de estrategias emplean las poblaciones locales en materia de medios de vida y qué factores les impiden alcanzar sus objetivos. Semejante comprensión no será posible sin un análisis social que identifique a los grupos sociales concretos y sus relaciones con los factores del *Contexto de vulnerabilidad*.

Aunque es importante reducir el alcance del análisis, es también vital reflexionar ampliamente sobre los factores del *Contexto de vulnerabilidad* que *pueden* afectar a las poblaciones locales, para que no se dejen de lado aspectos menos obvios. Por ejemplo, al reflexionar sobre la **temporalidad** de ciertas variables, es importante considerar los efectos tanto inmediatos como más lejanos.

En un entorno rural, sería útil encontrar respuestas al siguiente tipo de preguntas:

- ¿Qué grupos cosechan qué cultivos?
- ¿Cuál es la importancia de cada cultivo para los medios de vida de los grupos que los cosechan?
- ¿Se utilizan los productos derivados de un cultivo concreto para un propósito concreto? Por ejemplo, si se trata de un cultivo controlado por mujeres, ¿es particularmente importante para la salud infantil o la nutrición?
- ¿Qué proporción de la producción se comercializa?
- ¿Cómo varían los precios de los distintos cultivos a lo largo del año?
- ¿Cómo son de predecibles las fluctuaciones temporales de los precios?
- ¿Existe una relación directa entre los ciclos que siguen los precios de los distintos cultivos?
- ¿Qué proporción de las necesidades alimenticias del hogar se ve cubierta por el consumo propio y qué proporción se adquiere?

Los distintos componentes del *Contexto de vulnerabilidad* afectan a las distintas personas de maneras distintas. Así, los choques producidos por desastres naturales tendrán efectos más adversos en las actividades agrícolas que en el empleo urbano. Del mismo modo, los cambios en los precios internacionales al por mayor afectarán a aquellos que cultivan, procesan o exportan mercancías relacionadas, pero tendrán un efecto directo escaso en los que producen para los mercados locales o comercian en ellos. La comprensión de la naturaleza de la vulnerabilidad es un elemento clave del análisis de los medios de vida sostenibles.

La **temporalidad** de ciertas variables va asociada por lo general a las economías rurales. No obstante, puede resultar igualmente problemática para las poblaciones desfavorecidas de las zonas urbanas, especialmente si estos grupos gastan una proporción alta de sus ingresos en comestibles, cuyos precios pueden llegar a ser muy volátiles.

- ¿En qué época del año son más importantes los ingresos en metálico (por ejemplo, las tasas escolares pueden ser recaudadas una o más veces a lo largo del año)? ¿Coincide esto con el momento en que hay más dinero en metálico disponible?
- ¿Tiene la población acceso a los servicios financieros adecuados que les permitan ahorrar de cara el futuro? ¿Varía el acceso a éstos según los grupos sociales?
- ¿Cuánto dura y cómo es de intenso el "período de hambre"?
- ¿Qué efectos tiene el "período de hambre" y otros sucesos periódicos naturales (por ejemplo, la llegada de la estación de lluvias) en la salud humana y en las posibilidades laborales?
- ¿Ha aumentado o descendido la duración del "período de hambre"?
- ¿Cómo varían a lo largo del año las oportunidades para percibir unos ingresos? ¿Están relacionadas con la agricultura o son ajenas a este ámbito?
- ¿Cómo varían a lo largo del año los ingresos enviados (por ejemplo, por temporadas son más bajos justo cuando son más necesarios, debido a un aumento del precio de los alimentos)?

Las distintas metodologías para realizar este tipo de análisis se describirán con más detalle en la Sección 3.

MARCO

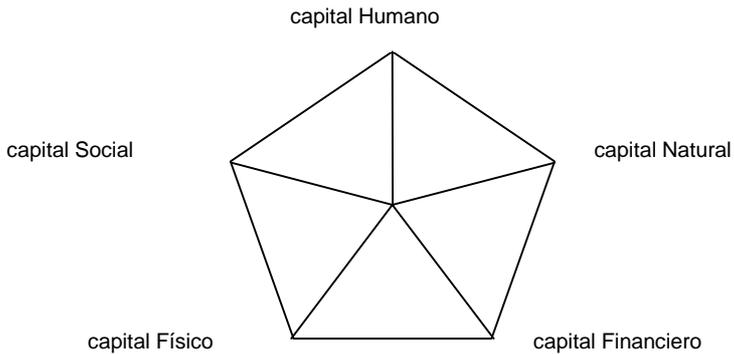
ACTIVOS QUE INFLUYEN EN LOS MEDIOS DE VIDA 2.3

El marco de los medios de vida identifica cinco categorías de activos principales o tipos de capital sobre los que se cimientan los medios de vida. El aumento del acceso a estos activos (ya sea en forma de propiedad o de derechos de uso de los mismos) es una de las principales inquietudes del DFID en sus labores de apoyo a los medios de vida y de eliminación de la pobreza.

La teoría de los medios de vida se centra principalmente y por encima de todo en las personas. Su objetivo consiste en lograr una comprensión precisa y realista de los puntos fuertes de los pueblos (activos o dotaciones de capital) y de su lucha por convertir éstos en logros positivos en materia de medios de vida. Esta teoría está fundamentada en la creencia de que los pueblos requieren de una amplia gama de activos para lograr resultados positivos en materia de medios de vida. No existe una única categoría de activos que por sí misma baste para alcanzar los múltiples y variados objetivos que persiguen los pueblos. Esto es así sobre todo en el caso de las poblaciones menos favorecidas, que tienen un acceso muy limitado a cualquier categoría de activos. Como resultado de esto, se ven obligadas a buscar el medio de alimentar y combinar los escasos activos que poseen de una forma innovadora para asegurarse la supervivencia.

El pentágono de activos

El pentágono de activos ocupa un papel central en el marco de los medios de vida, "dentro" del contexto de vulnerabilidad. Este pentágono se creó para facilitar la presentación visual de la información sobre los activos de los pueblos, dando vida así a importantes interrelaciones entre los distintos activos.

<p>En las siguientes hojas se definen y explican los distintos tipos de capital con más detalle:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.3.1: Capital humano 2.3.2: Capital social 2.3.3: Capital natural 2.3.4: Capital físico 2.3.5: Capital financiero 	
---	---

La forma del pentágono puede utilizarse para mostrar de forma esquemática las variaciones en el acceso de los pueblos a los activos. La idea es que el punto central del pentágono, donde se encuentran las distintas líneas, representa el acceso cero a los activos, mientras que el perímetro externo representa el acceso máximo a los mismos. Partiendo de esta base, pueden diseñarse pentágonos con formas diferentes para las distintas comunidades o grupos sociales dentro de las comunidades.

Aunque se emplee el término "capital", no todos los activos representan partidas de capital en el estricto sentido económico del término (según el cual el capital es el producto de una inversión que proporciona un flujo de beneficios duradero). Quizás sea más adecuado concebir los cinco capitales como bloques de construcción de los medios de vida. El término "capital" se utiliza porque es la designación común empleada en las obras sobre la materia.

Es importante destacar que un solo activo físico puede generar múltiples beneficios. Si alguien posee un acceso asegurado a la tierra (capital natural) estará también bien orientado hacia la obtención de capital financiero, puesto que podrá utilizar la tierra no solo para actividades destinadas a la producción directa, sino también como garantía colateral para obtener préstamos. De forma similar, las reses de los ganaderos pueden generar capital social (prestigio e interconexión con la comunidad), utilizarse al mismo tiempo como capital físico productivo (solo hay que pensar en las capacidades de tracción animal) y seguir siendo por sí mismas una forma de capital natural. Si se desea llegar a comprender a fondo estas complejas relaciones hay que ir más allá de los simples activos y reflexionar sobre las prácticas culturales predominantes y sobre los tipos de estructuras y procesos que "transforman" los activos en logros en materia de medios de vida (ver 2.4).

Los pentágonos pueden resultar útiles como foco del debate sobre cuáles son los puntos de partida adecuados, sobre cómo éstos responderán a las necesidades de los distintos grupos sociales y sobre las posibles incompatibilidades entre los distintos activos. No obstante, el uso de esta dimensión del pentágono es

necesariamente representativo. A nivel más genérico no existe nada que sugiera que se puede (o se debe) cuantificar todos los activos, y mucho menos establecer algún tipo de moneda común que permita la comparación directa entre activos. Esto no descarta en modo alguno, aún así, el desarrollo de indicadores cuantificables y específicos que nos ofrezcan información sobre los activos cuando esto se considere útil.

Cambios en el estatus de los activos

La disponibilidad de los activos cambia constantemente y con ella los pentágonos. Un marco tridimensional en el que la tercera dimensión fuera el tiempo permitiría visualizar estos cambios. Un marco bidimensional en cambio no lo permite. No obstante, es imperativo incorporar una dimensión temporal a cualquier análisis de los activos. Debe recogerse información sobre las tendencias de disponibilidad general de los activos (por ejemplo, si hay empresas que se fragmentan, la "partida" general de capital social se verá reducida), así como sobre los grupos que tienden a acumular los activos, sobre los grupos que los pierden y sobre el porqué de esta situación. Cuando se ponen en marcha procesos de "exclusión social", los que ya tienen dificultades para acceder a los activos irán estando de forma gradual, pero notable, cada vez más marginados.

Relaciones dentro del marco

Relaciones entre activos

Los activos se combinan de muchas maneras distintas para generar logros positivos en materia de medios de vida. Existen dos tipos de relaciones que son particularmente importantes:

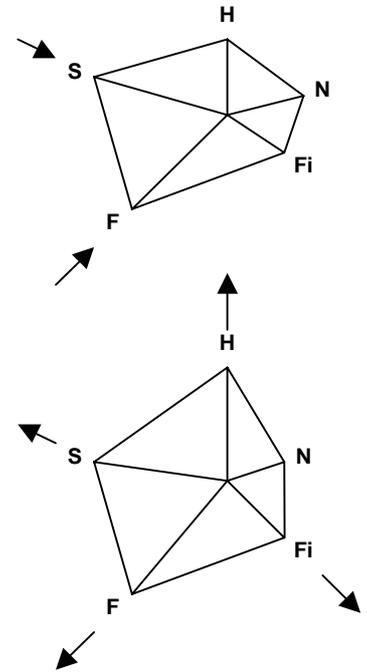
- **Relación secuencial:** Los que logran escapar de la pobreza, ¿tienden a comenzar este proceso con una combinación concreta de activos? ¿Es el acceso a un tipo de activo (o a un subconjunto reconocible de los activos) necesario o más que suficiente para escapar de la pobreza? Si es así, este enfoque servirá como importante orientación sobre dónde debe concentrarse el apoyo a los medios de vida, al menos al principio.
- **Relación de sustitución:** ¿Puede un tipo de capital substituirse por otros? Por ejemplo, ¿puede compensar un aumento del capital humano la falta de capital financiero en cualquier situación? Si es así, este enfoque servirá para ampliar las opciones de apoyo.

Relaciones con otros componentes del marco

Las relaciones dentro del marco son altamente complejas. Su comprensión representa un importante desafío, así como un paso fundamental en el proceso de análisis de los medios de vida, que resultará en diversas acciones de eliminación de la pobreza.

- **Los activos y el contexto de vulnerabilidad:** Los activos se crean y se destruyen como resultado de las tendencias, los choques y la temporalidad que afectan al *Contexto de vulnerabilidad*.
- **Los activos y las estructuras y procesos de transformación:** Las instituciones y políticas que conforman las *Estructuras y procesos de transformación* ejercen una profunda influencia en el acceso a los activos. Éstas:
 - (a) Crean activos, por ejemplo mediante políticas gubernamentales para invertir en infraestructuras básicas (capital físico) o mediante la generación de tecnologías (que proporcionan capital humano) o mediante la existencia de instituciones locales que refuercen el capital social.

Pentágonos con formas diferentes: cambios en el acceso a los activos



El pentágono superior muestra un acceso razonable, pero en declive, al capital físico y un acceso limitado al capital natural. El capital social también está en baja. Quizás los pueblos cuyos activos en materia de medios de vida se representan aquí viven en una zona urbana, pero no cuentan con las aptitudes o los medios financieros necesarios para invertir en el mantenimiento de sus infraestructuras. El declive del capital social limita también su capacidad para formar grupos de trabajo en común. El pentágono inferior muestra la situación después de recibir un apoyo que ha ampliado el acceso al capital financiero (quizás a través de esquemas microfinancieros con orientación agrupacionista, que también contribuyen a una acumulación de capital social) y ha proporcionado formación y conocimientos (capital humano). Combinados, todos éstos permiten que la población mantenga y amplíe su capital físico. El acceso al capital natural permanece inalterado.

- (b) Determinan el acceso a los activos, por ejemplo mediante derechos de propiedad o mediante instituciones que regulen el acceso a los recursos más comunes.
- (c) Influyen en las tasas de acumulación de activos, por ejemplo mediante políticas que favorezcan el rendimiento de las distintas estrategias en materia de medios de vida, mediante políticas fiscales, etc.

No obstante, estas relaciones no son simples y unidireccionales. Los propios individuos y grupos sociales influyen en las *Estructuras y procesos de transformación*. En términos generales, cuanto mayor sea el acceso de las poblaciones a los activos, más influencia podrán ejercer. Por ello, una forma de favorecer el fortalecimiento de los pueblos es apoyarles en su acopio de activos.

- **Los activos y las estrategias en materia de medios de vida:** Aquellos que poseen más activos tienden a disfrutar de una gama más amplia de opciones y de una mayor capacidad para combinar distintas estrategias con el fin de asegurar sus medios de vida.
- **Los activos y los logros en materia de medios de vida:** Diversos análisis de la pobreza han demostrado que la capacidad de los pueblos para escapar de la pobreza depende enormemente de su acceso a los activos. Se requieren distintos activos para lograr distintos objetivos en materia de medios de vida. Por ejemplo, ciertas poblaciones pueden considerar esencial un nivel mínimo de capital social para lograr una sensación de bienestar. O en una zona rural remota, la población puede sentir que es necesario un cierto nivel de acceso al capital natural para contar con una cierta seguridad. Este tipo de relaciones deberán ser investigadas caso por caso.

En su *Declaración de principios*, el DFID se compromete a promover "una mejora en la educación, la salud y las oportunidades abiertas a las poblaciones menos favorecidas" a través de distintos medios. Éstos van desde proporcionar apoyo directo a la educación y la salud hasta ayudar a abastecer de agua potable y primeros auxilios en momentos de crisis.

¿Qué es el capital humano?

El capital humano representa las aptitudes, conocimientos, capacidades laborales y buena salud que en conjunción permiten a las poblaciones entablar distintas estrategias y alcanzar sus objetivos en materia de medios de vida. A nivel de los hogares, el capital humano es un factor que determina la cantidad y calidad de la mano de obra disponible. Esto varía de acuerdo con el tamaño de la unidad familiar, con los niveles de formación, con el potencial de liderazgo, con el estatus sanitario, etc.

El capital humano aparece en el marco genérico como un activo que influye en los medios de vida, es decir, como un bloque de construcción o medio de obtener logros en materia de medios de vida. Su acumulación puede representar también un fin por sí misma. Muchas poblaciones consideran la insalubridad o la falta de educación como dimensiones fundamentales de su situación de pobreza, por lo que la superación de estas condiciones puede ser uno de sus principales objetivos en materia de medios de vida.

¿Por qué es importante?

Además de por su valor intrínseco, el capital humano (el conocimiento y la mano de obra o la capacidad para contratar mano de obra) es necesario para poder hacer uso de cualquiera de los otros cuatro tipos de activos. Por ello, es necesario, aunque no se basta por sí solo, para el logro de resultados positivos en materia de medios de vida.

¿Qué puede hacerse para aumentar el capital humano de los menos favorecidos?

El apoyo a la acumulación de capital humano puede ser directo o indirecto. En cualquier caso, solo se alcanzarán las metas marcadas si las propias poblaciones están dispuestas a invertir en su capital humano acudiendo a escuelas o cursos de formación, accediendo a servicios de medicina preventiva, etc. Si existen estructuras y procesos que les impidan estos logros (por ejemplo, políticas formales o normas sociales que impidan que las chicas vayan al colegio), el apoyo indirecto al desarrollo del capital humano pasará a ser particularmente importante.

En muchos casos, será necesario combinar ambos tipos de apoyo. El mecanismo más adecuado para este tipo de apoyo combinado probablemente sea un programa sectorial. Los programas sectoriales pueden adoptar un enfoque integrado respecto del desarrollo del capital humano, basándose en la información reunida mediante un análisis de los medios de vida para asegurar que los esfuerzos se centran donde más falta hacen (por ejemplo, en los grupos más desaventajados).

Objetivo en materia de medios de vida sostenibles del DFID: mejorar el acceso a una educación, una información, unas tecnologías y una formación de calidad, y fomentar la nutrición y la salud. Lo cual se puede lograr mediante, por ejemplo:

Un apoyo directo a la acumulación de activos

- Orientada a las infraestructuras de salud/educación/formación
- Orientada al personal de las áreas de salud/educación/formación
- Orientada al desarrollo de conocimientos y aptitudes pertinentes (que deben desarrollarse en colaboración con los menos favorecidos y estar disponibles para éstos)

Un apoyo indirecto (a través de las *Estructuras y procesos de transformación*)

- A la reforma de las políticas de salud/educación/formación
- A la reforma de las organizaciones de salud/educación/formación
- A los cambios en las instituciones locales (promotoras de culturas y normas) que limitan el acceso a la salud/educación/formación (por ejemplo, para las mujeres).

Un feedback tras el logro de resultados en materia de medios de vida (círculos virtuosos)

- Que demuestre la relación directa entre los niveles de salud y la seguridad de los ingresos/alimentos (con los conocimientos pertinentes)
- Que demuestre que un aumento de los ingresos suele reinvertirse en educación
- Que demuestre que una reducción de la vulnerabilidad puede reducir las tasas de natalidad (con repercusiones en cadena en la nutrición y la mano de obra)

Otra forma indirecta de promover la educación es aumentando su valor mediante la creación de oportunidades para aquéllos que han invertido en una buena formación. Esto puede realizarse mediante el suministro de apoyo directo en otras áreas, por ejemplo ampliando el acceso al capital financiero y permitiendo así a las poblaciones que hagan un uso productivo de sus conocimientos. Reducir la monotonía de las actividades rutinarias puede también contribuir a que la gente tenga más tiempo libre para formarse y hacer un mejor uso de dicha formación.

La formación especializada (en oposición a la educación de índole generalizada) solo será eficaz si los formadores tienen acceso a la información pertinente. Si las inversiones orientadas a la generación de conocimientos (investigación) se valoran por la contribución que realizan al capital humano, inmediatamente resultará evidente que:

- El conocimiento generado debe ser de importancia para las estrategias en materia de medios de vida existentes o potenciales. Una forma de asegurar esto es adoptando procesos participativos o de generación de conocimientos que se basen en los conocimientos locales existentes y los complementen.
- Deben tomarse las medidas necesarias para favorecer el acceso a los conocimientos generados. Al igual que las escuelas no contribuyen en modo alguno al capital humano si no se utilizan de forma práctica en el proceso de enseñanza, las nuevas tecnologías e ideas son totalmente inútiles si no llegan a las personas. La compartición de los conocimientos con los menos favorecidos ha demostrado plantear problemas en el pasado, y de ahí la necesidad de considerar nuevas opciones de apoyo a las redes de información utilizando nuevos canales de comunicación, etc.

La generación de conocimientos debería basarse en una comprensión amplia de las estrategias en materia de medios de vida actuales de las poblaciones desfavorecidas, así como de los factores internos y externos que hacen que éstas cambien.

¿Qué tipo de información es necesaria para analizar el capital humano?

Existen numerosos indicadores bastante bien desarrollados en materia de salud humana, aunque algunos, como por ejemplo la esperanza de vida, pueden resultar difíciles de evaluar a nivel local. Más que centrarse en las cantidades exactas, puede resultar más apropiado investigar las variaciones. ¿Disfrutan los distintos grupos sociales de forma clara de una esperanza de vida inferior o superior? Los niños de los grupos indígenas, por ejemplo, ¿están peor alimentados que otros niños? ¿Difiere marcadamente la calidad de la atención sanitaria suministrada a los distintos grupos sociales?

Los indicadores en materia de educación suelen ser más sencillos de evaluar. Es relativamente fácil determinar la media de años que un niño asiste a la escuela o el porcentaje de niñas matriculadas en los colegios. Lo que resulta mucho más difícil es comprender la calidad y el impacto de los años de escolarización, así como el valor que estos tienen en materia de medios de vida. También la correlación (si es que existe) entre los años pasados en el colegio y los conocimientos adquiridos, y las relaciones entre cualquiera de estos aspectos y el potencial de liderazgo.

La educación formal no es en cualquier caso la única fuente de capital humano basado en el conocimiento. Es igualmente importante llegar a comprender los conocimientos locales existentes, la forma en que éstos se comparten y acumulan y qué propósitos persiguen. Ciertos conocimientos, por ejemplo, pueden ser altamente útiles para la producción (como los conocimientos sobre técnicas agrarias modernas e intensivas), pero neutros o negativos en cuanto a su efecto en el medioambiente o en la sostenibilidad medioambiental. Y otros conocimientos (de nuevo los relacionados con la producción, por ejemplo, ya sea agrícola o industrial) pueden ser totalmente inútiles a menos que vayan emparejados con otro tipo de conocimientos (conocimientos sobre cómo comercializar los productos, sobre los estándares de calidad adecuados, etc.).

Existe una relación clara entre la forma en que se generan y transmiten los conocimientos y el capital social (ver 2.3.2). Un alto nivel de capital social puede por tanto contribuir a un aumento substancial del capital humano. Un nivel mínimo de otros tipos de capital (más unas estructuras y procesos de transformación ampliamente conducentes) pueden resultar necesarios para incentivar a los pueblos a que inviertan en su propio capital humano.

En el ámbito del capital humano es importante plantearse el siguiente tipo de preguntas:

- ¿Cómo es de complejo el entorno local (cuanto más complejos sean los problemas, mayor será la importancia del conocimiento)?
- ¿Desde dónde (qué fuentes, redes) acceden las poblaciones a la información que consideran valiosa para sus medios de vida?
- ¿Qué grupos, si existen, quedan excluidos del acceso a estas fuentes?
- ¿Afecta esta "exclusión" a la naturaleza de la información disponible? (por ejemplo, si las mujeres quedan excluidas, los conocimientos derivados de las actividades de producción tradicionalmente femeninas se verán limitados).
- ¿Pertenece los "gestores" del conocimiento (por ejemplo, profesores o miembros destacados de las redes de conocimientos) a un entorno social concreto que tiene influencia sobre el tipo de conocimientos que existen en la comunidad?
- ¿Existe una tradición de innovación local? ¿Proviene las tecnologías en uso de fuentes "internas" o "externas"?
- ¿Siente la población que sufre carencias concretas respecto de un tipo determinado de información?
- ¿Cuál es el grado de conocimiento de las poblaciones sobre sus derechos y sobre las políticas, la legislación y la regulación que afectan a sus medios de vida? Si se consideran bien informadas a este respecto, ¿cuál es el alcance de su comprensión?

Algunos pueblos deciden hacer una distinción entre capital social y "capital político", que es el derivado del acceso a una mayor variedad de instituciones dentro de la sociedad. Aunque aquí no hemos realizado esta distinción, esto no debe tomarse como una "degradación" de la importancia de los factores políticos y de los asuntos relacionados con el acceso a otros ámbitos que quedan fuera de la comunidad.

Además de poseer su propio valor intrínseco, el capital social puede resultar particularmente importante como "**recurso de última hora**" para los menos favorecidos y vulnerables, puesto que puede:

- proporcionar un colchón amortiguador que les ayude a enfrentarse a choques como una muerte en la familia;
- actuar como red de seguridad informal para asegurar la supervivencia durante períodos de intensa inseguridad; y
- compensar por una pérdida de otros tipos de capital (por ejemplo, la mano de obra compartida compensa por la limitación de capital humano dentro de los hogares).

¿Qué es el capital social?

Existe un extenso debate sobre lo que se entiende exactamente por el término "capital social". En el contexto del marco de los medios de vida sostenibles, se supone que se refiere a los recursos sociales en que los pueblos se apoyan en la búsqueda de sus objetivos en materia de medios de vida. Éstos se desarrollan mediante:

- **redes y conexiones**, ya sean verticales (patrón/cliente) u horizontales (entre individuos con intereses compartidos), que aumenten la confianza y habilidad de las poblaciones para trabajar en grupo y ampliar su acceso a instituciones de mayor alcance, como organismos políticos o civiles;
- **participación en grupos más formalizados**, lo que suele entrañar la adhesión a **reglas, normas y sanciones** acordadas de forma mutua o comúnmente aceptadas; y
- **relaciones de confianza, reciprocidad e intercambios** que faciliten la cooperación, reduzcan los costes de las transacciones y proporcionen la base para crear **redes de seguridad informales** entre los menos favorecidos.

Los puntos anteriores están todos interrelacionados. Por ejemplo, la pertenencia a grupos y asociaciones puede ampliar el acceso de los pueblos a otras instituciones y la influencia que estos ejercen sobre las mismas. Igualmente, es probable que se desarrolle una confianza entre las personas conectadas por relaciones de parentesco o de otro tipo.

De los cinco bloques de construcción en materia de medios de vida, el capital social es el que está más estrechamente conectado con las *Estructuras y procesos de transformación* (ver 2.4). De hecho, puede resultar útil concebir el capital social como un producto de estas estructuras y procesos, aunque esto sobresimplifica la relación entre ambos. Las propias estructuras y procesos pueden ser producto del capital social. La relación va en los dos sentidos y puede autorreforzarse. Por ejemplo:

- cuando las poblaciones están ya regidas por normas y sanciones comunes es más probable que formen organizaciones nuevas que persigan sus intereses; y
- la formación de grupos sólidos en el ámbito de la sociedad civil contribuye a que las poblaciones conformen sus propias políticas y se aseguren de que sus intereses están reflejados en la legislación.

¿Por qué es importante?

La confianza y reciprocidad mutuas disminuyen los costes del trabajo conjunto. Esto significa que el capital social tiene un impacto directo en otros tipos de capital:

- Mediante la mejora de la eficacia de las relaciones económicas, el capital social puede contribuir a aumentar los ingresos y las tasas de ahorro de los pueblos (capital financiero) (estudios independientes han demostrado que las comunidades con "niveles más altos" de capital social son más ricas, pero siguen existiendo dudas respecto de la cuantificación del capital social).
- El capital social puede contribuir a reducir el problema de los usuarios que no pagan ciertos servicios, asociado a los bienes públicos. Esto significa que puede resultar eficaz para mejorar la gestión de los recursos comunes (capital natural) y el mantenimiento de las infraestructuras compartidas (capital físico).
- Las redes sociales facilitan la innovación, el desarrollo de conocimientos y la compartición de los mismos. Existe por ello una relación estrecha entre el capital social y el humano.

El capital social, como otros tipos de capital, puede también valorarse como un bien por sí mismo. Puede realizar una contribución particularmente importante a la sensación de bienestar de los pueblos (a través de valores como la identidad, el honor o la sensación de pertenencia).

¿Es siempre positivo?

El capital social puede utilizarse de formas positivas y negativas.

- Aquellos que quedan excluidos de los grupos más sólidos que canalizan la mayoría de las ventajas pueden resultar marginados de muchas maneras (por ejemplo, las mujeres sin tierras y con pocas aptitudes).
- Las redes pueden estar basadas en relaciones estrictamente jerárquicas o coercitivas, que limitan la movilidad y evitan que los pueblos escapen de la pobreza.
- La pertenencia a un grupo o red suele entrañar obligaciones (por ejemplo, asistir a otros en momentos de necesidad) así como derechos (solicitar asistencia). Las llamadas de socorro pueden llegar en momentos difíciles.

¿Qué puede hacerse para aumentar el capital social de los menos favorecidos?

El capital social tiene una cualidad muy positiva, y es que en algunos casos se autorrefuerza. Las partidas pueden aumentarse más que mermarse si se realiza un uso adecuado de las mismas. La negligencia, por otro lado, puede minar el capital social y la confianza (al contrario de lo que ocurre con los ahorros depositados en el banco, que siguen creciendo aunque se ignoren). El capital social también puede destruirse de forma activa, aunque a menudo inintencionada, debido a intervenciones torpes que imponen nuevas relaciones sociales sin tener en cuenta la solidez de las antiguas.

La mayoría de los esfuerzos para aumentar el capital social se centran en el reforzamiento de las instituciones locales, ya sea de forma directa (aumentando sus capacidades, formando a los líderes o inyectando recursos) o indirecta mediante la creación de un entorno abierto y democrático en el que pueda florecer.

Objetivo en materia de medios de vida sostenibles del DFID: un entorno social más fortalecedor y cohesivo.

Lo cual se puede lograr mediante, por ejemplo:

<p>Un apoyo directo a la acumulación de activos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientado a la mejora del funcionamiento interno de los grupos <ul style="list-style-type: none"> ➢ liderazgo ➢ gestión • Orientado a ampliar las relaciones externas de los grupos locales 	<p>Un apoyo indirecto (a través de las <i>Estructuras y procesos de transformación</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientado a la formación y estructuración de los grupos/redes • Orientado al desarrollo de entornos políticos más abiertos y fiables ("buena gobernabilidad") • Orientado a las organizaciones para que éstas desarrollen sistemas de consulta externa enfocados a la sociedad civil 	<p>Un feedback tras el logro de resultados en materia de medios de vida (círculos virtuosos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que demuestre las relaciones de autorrefuerzo (por ejemplo, que un aumento de la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales puede reforzar la gestión de los mismos) • Que demuestre que un aumento de los ingresos a nivel de hogar puede ampliar el alcance de la participación en actividades externas
---	--	---

Aunque el reforzamiento de los grupos sea un objetivo principal, el capital social puede ser también un subproducto de otras actividades (por ejemplo, los grupos de investigación participativa formados para desarrollar y probar tecnologías pueden llegar a tener existencia propia). Es común que los esfuerzos para aumentar el capital social se realicen al tiempo que se trabaja en apoyo a otras áreas, o que constituyan un componente necesario de este apoyo. Por ejemplo, los grupos de ahorro y crédito de responsabilidad conjunta se apoyan en el capital social, al igual que cualquier esfuerzo integrado de lucha antiparasitaria, pues ambos requieren de una acción conjunta para combatir un problema.

Es evidente que hay mucho que aprender sobre cómo aumentar el capital social, por ejemplo:

- cómo proporcionar el apoyo más adecuado a los grupos (especialmente a los menos favorecidos, que pueden carecer de tiempo para realizar actividades en grupo);
- cuáles son los indicadores apropiados de un funcionamiento eficaz del grupo; y
- cuál es la relación entre los distintos tipos de estructuras e ideologías gubernamentales y la "densidad" del capital social a nivel de la comunidad.

¿Qué tipo de información se requiere para analizar el capital social?

Los niveles de capital social son difíciles de evaluar desde el exterior. En ocasiones son discernibles solo tras extensos análisis (que pueden exceder los recursos de los proyectos/programas) y es probable que no puedan cuantificarse. Por ejemplo, es probable que un simple recuento del número de grupos registrados en una comunidad no proporcione una idea cuantificable del capital social. La naturaleza y calidad de los grupos es tan importante como su número. A menudo tendremos que fijarnos en las tendencias (si el estado de las organizaciones sociales parece estar mejorando o empeorando la situación de los medios de vida) más que tratar de establecer cuáles son los niveles exactos de capital social.

Es muy importante no permitir que estas dificultades resulten en una negligencia de los factores sociales cuando se trabaje con comunidades. Con el tiempo, será vital desarrollar una comprensión de la naturaleza de las relaciones cívicas a un nivel más amplio dentro de la comunidad, de los tipos de recursos sociales en los que se apoyan las familias y de aquéllos que se ven excluidos de estas ventajas. Los grupos que abarcan distintas actividades pueden resultar particularmente problemáticos si resulta que las personas con un perfil social concreto quedan excluidas de ellos. Otro punto de observación importante son las estrategias de supervivencia que idean los pueblos en momentos de crisis y hasta que punto éstos se apoyan en los recursos sociales para ponerlas en práctica.

Si desea realizar alguna sugerencia a este respecto consulte la *Hoja clave* sobre capital social. Las hojas clave están disponibles en la dirección de Internet <http://www.oneworld.org/odi/keysheets/>.

Ejemplos de capital natural y de servicios derivados de éste:

- tierras
- bosques
- recursos marinos/silvestres
- agua
- calidad del aire
- protección de la erosión
- asimilación de desechos
- protección contra temporales
- grado de biodiversidad y tasa de cambio.

Es importante valorar el acceso a todos los anteriores así como su calidad, y cómo ambos están cambiando.

¿Qué es el capital natural?

Capital natural es el término utilizado para referirse a las partidas de recursos naturales de las que se derivan los flujos de recursos y servicios (por ejemplo, ciclos de nutrientes, protección de la erosión) útiles en materia de medios de vida. Existe una amplia variedad de recursos que constituyen el capital natural, desde bienes públicos intangibles como la atmósfera y la biodiversidad hasta activos divisibles utilizados directamente en la producción (árboles, tierras, etc.).

Dentro del marco de los medios de vida sostenibles, la relación entre el capital natural y el *Contexto de vulnerabilidad* es particularmente estrecha. Gran parte de los choques que arrasan los medios de vida de los menos favorecidos son por sí mismos procesos naturales que destruyen el capital natural (por ejemplo, fuegos que destruyen bosques, inundaciones y terremotos que destruyen tierras aradas) y su temporalidad se debe en gran medida a cambios producidos durante el año en el valor de la productividad del capital natural.

¿Por qué es importante?

Es evidente que el capital natural es muy importante para los que obtienen todos o parte de sus medios de vida de actividades basadas en los recursos (ganadería, pesca, recolección de madera, extracción mineral, etc.). No obstante, su importancia va mucho más allá de esto. Ninguno de nosotros podría sobrevivir sin la ayuda de servicios medioambientales clave o de los alimentos producidos a partir del capital natural. La salud (capital humano) tenderá a resentirse en áreas en las que la calidad del aire sea deficiente como resultado de actividades industriales o desastres naturales (por ejemplo, fuegos forestales). Y a pesar de que nuestros conocimientos sobre las relaciones entre los recursos son limitados, sabemos que nuestra salud y bienestar dependen del funcionamiento continuo de complejos ecosistemas (que a menudo se infravaloran hasta que se detectan efectos adversos derivados de alguna perturbación de los mismos).

¿Qué puede hacerse para aumentar el capital natural de los menos favorecidos?

Los esfuerzos pasados en materia de desarrollo rural realizados por agentes proveedores de ayudas se centraban sobre todo en aumentar el capital natural. De hecho, la preocupación en torno al capital natural en sí ha tendido a desviar la atención en detrimento de otro asunto mucho más importante: cómo se utiliza el capital natural, en combinación con otros activos, para apoyar los medios de vida. La teoría de los medios de vida trata de adoptar una visión más amplia, de centrarse en los pueblos y de comprender la importancia de ciertas estructuras y procesos (por ejemplo, de los sistemas de distribución de las tierras, de las normas que rigen la industria pesquera, etc.) para determinar la forma en que se utiliza el capital natural y el valor que éste crea.

Objetivo en materia de medios de vida sostenibles del DFID: un acceso más seguro a los recursos naturales y una mejor gestión de los mismos. Lo cual se puede lograr mediante, por ejemplo:

Un apoyo directo a la acumulación de activos

- Orientado a la conservación de los recursos y la biodiversidad (mediante tecnologías y acciones directas)
- Orientado al suministro de servicios/aportaciones en los sectores forestal, agrario y pesquero

Un apoyo indirecto (a través de las *Estructuras y procesos de transformación*)

- Orientado a la reforma de las organizaciones que proporcionan servicios a los involucrados en los sectores forestal/agrario/pesquero
- Orientado a implantar una serie de cambios en las instituciones que gestionan y rigen el acceso a los recursos naturales
- Orientado a la legislación en materia de medioambiente y a los mecanismos de implantación de la misma
- Orientado a proporcionar apoyo al desarrollo de los mercados, con el fin de aumentar el valor de los productos de los sectores forestal/agrario/pesquero

Un feedback tras el logro de resultados en materia de medios de vida (círculos virtuosos)

- Que demuestre que un uso más sostenible de los recursos naturales tiene un impacto directo en las partidas de capital natural
- Que demuestre que existe una correlación positiva entre el aumento de los ingresos y la inversión en capital natural

Estas estructuras y procesos rigen el acceso a los recursos naturales y pueden proporcionar los incentivos o la coerción necesarios para mejorar la gestión de los mismos. Por ejemplo, si los mercados están bien desarrollados, el valor de los recursos probablemente será más alto, lo que facilitará una mejor gestión (aunque en algunos casos los mercados desarrollados pueden generar ventas negativas para los menos favorecidos, lo que produce un aumento de la pobreza).

A pesar de que el apoyo indirecto al capital natural a través de *Estructuras y procesos de transformación* es muy importante, el apoyo directo (centrado en los propios recursos en lugar de en la capacidad de los pueblos para utilizarlos) resulta igualmente importante cuando se trata de conservar para un uso futuro (por ejemplo, en el caso de la conservación de la biodiversidad *in situ*). Uno de los cimientos de la teoría de los medios de vida sostenibles es la creencia en distintos tipos de sostenibilidad y la aspiración a que todos ellos se implanten (ver 1.4). Esto incluye la sostenibilidad medioambiental sin limitarse a ella (por ejemplo, la sostenibilidad del capital natural y los servicios que se derivan del mismo, como la disminución del carbono o el control de la erosión).

¿Qué tipo de información se requiere para analizar el capital natural?

No es solo la existencia de distintos tipos de activos naturales lo que importa, sino también el acceso a los mismo, su calidad y cómo se combinan y varían los distintos activos naturales con el tiempo (por ejemplo, la variaciones de valor temporales). Una tierra degradada y sin nutrientes, por ejemplo, tiene menos valor para los medios de vida que una tierra de alta calidad y fértil, aunque el valor de ambas se verá totalmente reducido si los usuarios no tienen acceso al agua o al capital físico y las infraestructuras que les permiten utilizar el agua.

Además de los recursos naturales, es también muy importante investigar las tendencias de calidad y uso a largo plazo. Esto es algo muy común para los que tienen experiencia en la aplicación de técnicas rurales de mejora (mapeado, delimitación de parcelas de estudio, etc.). Entre los puntos de análisis típicos se incluyen:

- ¿Qué grupos tienen acceso a qué tipo de recursos naturales?
- ¿Cuál es la naturaleza de los derechos de acceso (por ejemplo, propiedad privada, arrendamiento, propiedad comunal, acceso muy reñido)? ¿Cuál es su grado de seguridad? ¿Pueden defenderse del riesgo de usurpación?
- ¿Existe alguna evidencia de conflictos significativos en relación con los recursos?
- ¿Cómo son de productivos los recursos (asuntos relacionados con la fertilidad, estructura y salinización del suelo, con el valor de las distintas especies arbóreas, etc.)? ¿Cómo ha ido cambiando esto con el tiempo (por ejemplo, cómo han variado las cosechas)?
- ¿Existe en la actualidad algún conocimiento que pueda contribuir a un aumento de la productividad de los recursos?
- ¿Hay mucha variabilidad espacial en la calidad de los recursos?
- ¿Cómo se ven los recursos afectados por aspectos externos? (por ejemplo, el potencial productivo de las líneas divisorias de las aguas se ve afectado por las actividades de otros usuarios y por la forma en que operan los sistemas de recursos; el valor de la industria pesquera depende del número de pescadores y de las decisiones que éstos toman sobre las piezas capturadas; la biodiversidad se ve a menudo dañada por prácticas agrícolas intensivas).
- ¿Cómo son de versátiles los recursos? ¿Pueden utilizarse para múltiples propósitos? (esto puede resultar muy importante en la protección de los usuarios frente a ciertos riesgos).

Distintas organizaciones (que incluyen el Banco Mundial, el Real Instituto Tropical de los Países Bajos, varios centros de GCIAI y el Centro de planificación de proyectos y desarrollo de la Universidad de Bradford) están trabajando en la actualidad en el desarrollo y refinamiento de los indicadores (participativos) de la sostenibilidad medioambiental y de la calidad de los recursos.

Los economistas medioambientales han invertido innumerables esfuerzos en tratar de establecer valores generales para los activos naturales que tengan en cuenta:

- el valor del uso directo (por ejemplo, de los terrenos utilizados para la producción agrícola o de las zonas recreativas);
- el valor de uso indirecto (por ejemplo, de la biodiversidad, de la protección de la erosión y de otros servicios ecológicos); y
- el valor del no uso o el valor de la existencia (calculado por lo general tomando como base la cantidad que las poblaciones estarían dispuestas a pagar para que un recurso determinado siguiera existiendo, ya lo utilicen o no).

Este tipo de ejercicios de evaluación nos ayudan a recordar los múltiples usos de los recursos naturales y nuestras obligaciones como "guardianes" más que "propietarios" de los mismos. No obstante, la mayoría de los análisis en materia de medios de vida del capital natural no suelen llegar tan lejos. El valor del uso indirecto suele tenerse en cuenta en los cálculos solo cuando plantea algún problema o cuando proporciona un potencial de ingresos significativo. Por ejemplo:

- Habrá motivos para inquietarse cuando la tala de árboles traiga consigo problemas de erosión en cadena, o cuando la sobreexplotación de las zonas costeras esté resultando en un aumento de los daños causados por los temporales en las áreas adyacentes.
- Las oportunidades de obtener altos beneficios en las zonas con una biodiversidad natural elevada son significativas.

¿Qué es el capital físico?

El capital físico comprende las infraestructuras básicas y los bienes de producción necesarios para respaldar a los medios de vida.

- Las infraestructuras consisten en los cambios en el entorno físico que contribuyen a que las poblaciones obtengan sus necesidades básicas y sean más productivas.
- Los bienes de producción son las herramientas y equipos que utilizan las poblaciones para funcionar de forma más productiva.

Los siguientes componentes de las infraestructuras suelen ser esenciales para los medios de vida sostenibles:

- medios de transporte asequibles;
- alojamientos y edificios seguros;
- suministro de aguas y saneamiento adecuados;
- energía limpia y asequible; y
- acceso a la información (comunicaciones).

La infraestructura es por lo general un bien público que se utiliza sin realizar pagos directos. Entre las excepciones se incluye el alojamiento, que suele ser de propiedad privada, y otro tipo de infraestructuras a las que se accede pagando una tarifa por su uso (por ejemplo los peajes de carretera y el suministro de energías). Los bienes de producción pueden ser propiedad de un individuo o de todo el grupo, o se puede acceder a ellos por arrendamiento o pagando una tarifa por los servicios prestados, esto último sobre todo en el caso de equipos más sofisticados.

¿Por qué es importante?

Numerosas evaluaciones participativas de la pobreza han llegado a la conclusión de que la falta de ciertos tipos de infraestructuras representa una dimensión básica de la pobreza. Sin un acceso adecuado a servicios como el agua o la energía, la salud humana se deteriora y se suceden largos períodos de dedicación a actividades no productivas, como la recogida de agua o de madera destinada a utilizarse como combustible. Los costes de oportunidad asociados con las infraestructuras deficientes pueden imposibilitar la educación, el acceso a la asistencia médica o la generación de ingresos. Sin una infraestructura de transportes, por ejemplo, los fertilizadores más esenciales no pueden distribuirse de forma eficaz, las cosechas siguen siendo bajas y se vuelve difícil y caro transportar los escasos productos a los distintos mercados. Un aumento del coste (en términos de los tipos de capital) de la producción y el transporte supondrá que los bienes de producción funcionen con una desventaja comparativa en los mercados.

La insuficiencia o inadecuación de los bienes de producción también limita la capacidad productiva de los pueblos y por tanto el capital humano a su disposición. Se ha de dedicar más tiempo y esfuerzo al logro de las necesidades, niveles de producción y acceso a los mercados básicos.

¿Qué puede hacerse para aumentar el capital físico de los menos favorecidos?

En el pasado, el DFID ha apoyado el suministro directo de bienes de producción para los menos favorecidos. Esto puede resultar problemático por una serie de razones:

- Actuar como proveedor directo de bienes de producción puede provocar dependencias y desbaratar los mercados privados.
- El suministro directo puede desviar la atención de la necesidad de reformar las *Estructuras y procesos*, para asegurar que las ganancias son sostenibles y que los bienes de producción se aprovechan al máximo.

Las infraestructuras (como carreteras, vías de tren y telecomunicaciones) son clave para la integración de las zonas remotas donde viven gran parte de las poblaciones menos favorecidas. No solo podrán las personas desplazarse entre las zonas urbanas y rurales con mayor facilidad si la infraestructura de transportes es buena, sino que además es probable que estén mejor informadas sobre las oportunidades (o falta de ellas) existentes en las zonas donde tienen pensado emigrar, ya sea de forma temporal o permanente.

- Muchos bienes de producción son bienes privados; el suministro directo a través de un agente externo supone el favorecimiento de un grupo de receptores potenciales respecto de otro. Esto puede resultar contraproducente y provocar divisiones. Además, cuando los bienes se "racionan", los más favorecidos acaban ingeniándose las para acceder a éstos a expensas de los menos favorecidos, a los cuales iban destinados los bienes en un principio.

La teoría de los medios de vida está enfocada a contribuir a que los menos favorecidos logren el acceso a las infraestructuras apropiadas que les permitirán alcanzar sus objetivos en materia de medios de vida. Los enfoques participativos son esenciales para establecer las prioridades y necesidades de los usuarios.

El capital físico (en concreto las infraestructuras) puede ser costoso. No solo requiere de una inversión de capital inicial, sino que además es necesario un compromiso constante de los recursos financieros y humanos para poder hacer frente a los costes operativos y de mantenimiento de los servicios prestados. El énfasis ha de ponerse por tanto en el suministro de un nivel de servicios que no solo responda a los requisitos inmediatos de los usuarios, sino que sea además asequible a largo plazo. Una opción es proporcionar un apoyo simultáneo al desarrollo de aptitudes y capacidades para asegurar una gestión eficaz por parte de las comunidades locales.

La infraestructura es un activo siempre y cuando facilite el suministro de servicios mejorados que contribuyan a que los menos favorecidos logren cubrir sus necesidades. Una evaluación participativa podría revelar, por ejemplo, que un obstáculo clave para los medios de vida de un grupo concreto es la dificultad de transportar los productos al mercado, especialmente durante la estación de lluvias. Una "respuesta" en materia de medios de vida a este problema incluiría no solo mejoras en la infraestructura física para aligerar los cruces de agua o para construir pistas de drenaje durante las lluvias, sino que además debería considerar el favorecimiento de un servicio de transporte asequible utilizando vehículos apropiados, por ejemplos carros tirados por bueyes.

El desarrollo del capital físico debe realizarse a petición de los usuarios involucrados. Sin la percepción de que exista una necesidad concreta, es poco probable que la infraestructura requerida se mantenga, lo que supone que estos servicios probablemente pasen a ser insostenibles.

"Las ayudas al suministro de infraestructuras básicas son más eficaces cuando forman parte de un plan más extenso de mejora de la eficacia y coherencia del gobierno". *Basic infrastructure for poor people* (Infraestructuras básicas para los menos favorecidos). Londres: DFID (marzo 1998).

Objetivo en materia de medios de vida sostenibles del DFID: una mejora del acceso a las infraestructuras básicas que facilitan otra serie de logros. Lo cual se puede lograr mediante, por ejemplo:

Un apoyo directo a la acumulación de activos

- Orientado al suministro de servicios (por ejemplo, un desarrollo de medios de transporte intermedios)
- Orientado al suministro de infraestructuras (por ejemplo, de pozos bombeados y letrinas)

Un apoyo indirecto (a través de las Estructuras y procesos de transformación)

- Orientado a la reforma de los principales ministerios (posiblemente mediante programas sectoriales)
- Orientado a ofrecer apoyo a las estrategias sectoriales y a los marcos regulatorios (incluyendo procesos participativos con los menos favorecidos)
- Orientado a ofrecer apoyo al desarrollo de alternativas en el sector privado
- Orientado a aumentar las capacidades de construcción y gestión en el seno de las comunidades

Un feedback tras el logro de resultados en materia de medios de vida (círculos virtuosos)

- Que demuestre que un aumento de los ingresos suele resultar en un mayor consumo de viviendas, agua y energía
- Que demuestre que una infraestructura doméstica más avanzada representa un componente principal del bienestar

¿Qué tipo de información se requiere para analizar el capital físico?

El enfoque de análisis del capital físico debe ser participativo. Los usuarios quizás den más importancia a unos servicios que a otros, y este tipo de prioridades deben tenerse en cuenta. La gente puede preferir, por ejemplo, utilizar un suministro de agua por superficie que se encuentre a gran distancia a bombear un pozo cercano.

- ¿Ofrece la infraestructura apoyo a algún servicio? Una escuela, por ejemplo, ofrecerá escasas ventajas si no hay profesores o si los alumnos no pueden acceder a la misma cuando se están impartiendo las clases.
- ¿Es la infraestructura apropiada? ¿Puede el capital físico suministrado responder a las necesidades de los usuarios a largo plazo? Esto no solo afecta a la sostenibilidad del servicio, sino que además supone un análisis de la capacidad del capital para adaptarse y actualizarse en respuesta a las cambiantes demandas.

El acceso es también una preocupación fundamental. En ocasiones existen costosas infraestructuras en una zona, pero esto no significa que los menos favorecidos tengan acceso a ellas. Esto puede deberse a que las tasas de usuario sean demasiado elevadas para ellos o a que los grupos más favorecidos estén utilizando su fuerza e influencia para controlar o monopolizar el acceso.

Dos características importantes de los ahorros son los niveles variables de:

- productividad (¿cuánto valor adquieren cuando se dejan sin tocar?)
- liquidez (¿con qué rapidez pueden convertirse en dinero en metálico?).

En términos generales se puede decir que ambas características son deseables, aunque la liquidez puede tener también efectos negativos: cuanto más líquidos son los ahorros de una persona, más difícil suele ser defenderlos de reclamaciones familiares u otros. Pueden existir también incompatibilidades entre la liquidez y la productividad, así como entre la productividad y el riesgo.

¿Qué es el capital financiero?

El capital financiero hace referencia a los recursos financieros que las poblaciones utilizan para lograr sus objetivos en materia de medios de vida. Esta definición no es muy sólida desde el punto de vista económico, puesto que incluye tanto flujos como partidas y puede contribuir tanto al consumo como a la producción. No obstante, se ha adoptado para tratar de capturar un importante bloque de construcción en materia de medios de vida: la disponibilidad de dinero en metálico o equivalentes, que permite a los pueblos adoptar diferentes estrategias en materia de medios de vida.

Existen dos fuentes principales de capital financiero.

- **Las partidas disponibles:** Los ahorros son el tipo favorito de capital financiero, puesto que no conllevan responsabilidades asociadas y no suelen entrañar una dependencia en los demás. Pueden adoptar diversas formas: dinero en metálico, depósitos bancarios o activos líquidos como el ganado o las joyas. También pueden obtenerse recursos financieros a través de instituciones de suministro de créditos.
- **Las entradas regulares de dinero:** Excluyendo los ingresos percibidos, los tipos de entradas más comunes son las pensiones u otros pagos realizados por el estado y las remesas. Para que estas entradas supongan una contribución positiva al capital financiero, deben ser fiables (aunque no puede garantizarse una fiabilidad total, existe una diferencia entre un pago aislado y un pago regular en lo que respecta a qué poblaciones pueden planear sus inversiones).

¿Por qué es importante?

El capital financiero es probablemente el más versátil de las cinco categorías de activos.

- Puede convertirse (con grados variables de facilidad, dependiendo de las *Estructuras y procesos de transformación*) en otros tipos de capital.
- Puede utilizarse para el logro directo de objetivos en materia de medios de vida (por ejemplo cuando se adquieren alimentos para reducir la inseguridad derivada de la escasez de éstos).
- Para bien o para mal, también puede transformarse en influencia política y permitir que las poblaciones sean más libres de participar activamente en las organizaciones que formulan las políticas, hacen la legislación y rigen el acceso a los recursos.

No obstante, es también el activo que suele estar menos disponible para los menos favorecidos. De hecho, otros tipos de capital son tan importantes para ellos por la carencia de capital financiero que sufren los menos favorecidos.

Hay además activos o resultados deseables que no pueden obtenerse por mediación del dinero (como los distintos componentes del bienestar o el conocimiento sobre derechos humanos).

¿Qué puede hacerse para aumentar el capital financiero de los menos favorecidos?

Las agencias de desarrollo no se dedican a dar dinero a los pobres (apoyo directo al capital financiero). El acceso al capital financiero recibe más bien un apoyo indirecto, que puede ser:

- **Organizativo:** mediante un aumento de la productividad de los ahorros y flujos financieros existentes, con la contribución al desarrollo de organizaciones de servicios financieros eficaces y cortadas a la medida de los menos favorecidos. Siempre que éstas sean fiables, accesibles y conocidas, podrán animar a la población a ahorrar. Otra opción podría ser contribuir a desarrollar organizaciones que transmitan los ingresos enviados de forma más eficaz a los receptores finales.

- **Institucional:** mediante un aumento del acceso a los servicios financieros, incluyendo la superación de barreras asociadas con la falta de garantías de los menos favorecidos (ya sea proporcionando algún tipo de garantía proteccionista o identificando los mecanismos que permiten que los activos con que cuentan las poblaciones actúen como garantía).
- **Legislativo/regulatorio:** mediante las labores de reforma del entorno en el operan los servicios financieros o mediante la ayuda a los gobiernos para que proporcionen redes de seguridad más eficaces para los menos favorecidos (que incluyan las pensiones).

El asunto de la **sostenibilidad institucional** es de particular importancia en el área de las microfinanzas. A menos que las poblaciones consideren que las organizaciones de servicios financieros van a mantenerse con el tiempo y van a continuar cobrando tipos de interés razonables, no les confiarán sus ahorros ni serán serios en el reembolso de sus préstamos.

Aunque el capital financiero tiende a ser bastante versátil, no puede resolver por sí mismo los problemas derivados de la pobreza. Es posible que las poblaciones no puedan realizar un uso adecuado de sus recursos financieros porque:

- carezcan de conocimientos (y no puedan adquirirlos con pequeñas cantidades de dinero); o
- estén limitados por *Estructuras y procesos de transformación* inadecuados (por ejemplo, mercados subdesarrollados, un entorno político que dificulte la formación de microempresas, etc.).

Es importante tener en cuenta estos factores cuando se planifiquen las ayudas. Desde una perspectiva más positiva, es también importante ser consciente de la forma en que las estructuras y relaciones sociales existentes (formas de capital social) pueden ayudar a promover los préstamos en grupo.

Cuando los ahorros adoptan formas poco convencionales, inherentes a las necesidades y culturas de sus propietarios, pueden resultar adecuados distintos tipos de ayudas. Una población de pastores, por ejemplo, se beneficiará más de una mejora de la salud animal o de sistemas de marketing que reduzcan los riesgos asociados con sus ahorros (en forma de cabezas de ganado) que del establecimiento de un banco local.

Existen numerosas obras sobre el tema del aumento de los servicios financieros. Si desea consultar un resumen de la situación en las zonas rurales, refiérase a la *Hoja clave* sobre finanzas rurales. En esta *Hoja clave* se destaca la importancia de considerar el crédito como uno de los múltiples servicios financieros a los que deberían tener acceso los menos favorecidos.

<p>Objetivo en materia de medios de vida sostenibles del DFID: un acceso más seguro a los recursos financieros. Lo cual se puede lograr mediante, por ejemplo:</p>		
<p>Un apoyo directo a la acumulación de activos</p> <ul style="list-style-type: none"> • INEXISTENTE 	<p>Un apoyo indirecto (a través de las <i>Estructuras y procesos de transformación</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientado a ofrecer un apoyo al desarrollo de organizaciones de servicios financieros (ahorros, crédito, seguros) • Orientado a ampliar el acceso a las organizaciones de servicios financieros • Orientado a reformar la legislación/regulación del sector financiero • Orientado a ofrecer un apoyo para desarrollar las labores de marketing (por ejemplo, para los pastores) 	<p>Un feedback tras el logro de resultados en materia de medios de vida (círculos virtuosos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que demuestre que un aumento de los ingresos aumenta también la capacidad de ahorro • Que demuestre que una gestión más sostenible de los recursos prolonga los flujos financieros procedentes del capital natural

¿Qué tipo de información se requiere para analizar el capital financiero?

En primer lugar, es importante obtener una comprensión clara de:

- ¿Qué tipo de organizaciones de servicios financieros existen (tanto formales como informales)?
- ¿Qué servicios ofrecen y bajo qué condiciones (tipos de interés, requisitos relacionados con las garantías, etc.)?
- ¿Quién (qué grupos o tipos de poblaciones) tiene acceso? ¿Qué hace que otros tengan un acceso limitado?
- ¿Cuáles son los niveles actuales de ahorros y préstamos?

Una comprensión de la naturaleza del comportamiento de los ahorros requiere hallar respuestas a preguntas como:

- ¿En qué forma guarda la población sus ahorros (ganado, joyas, metálico, depósitos bancarios, etc.)?
- ¿Cuáles son los riesgos relacionados con las distintas opciones? ¿Cuál es su grado de liquidez? ¿Cómo cambia su valor dependiendo del momento en que se liquiden?

En el pasado, se ha tendido a pasar por alto la existencia y efectos de los flujos de ingresos enviados que albergaban una cierta importancia. Para corregir esto, es importante comprender:

- ¿Cuántos hogares (y de qué tipo) cuentan con miembros que viven fuera y que envían dinero?
- ¿Cómo se transmiten los ingresos enviados?
- ¿Cómo son de fiables los envíos? ¿Varían según las estaciones? ¿Cuánto dinero está involucrado?
- ¿Quién controla los ingresos enviados cuando llegan? ¿Cómo se utilizan? ¿Se reinvierten en algo?

Es mediante sus actividades a nivel de las estructuras y procesos que el DFID pretende asegurar su sexto objetivo en materia de medios de vida: **una política y un entorno institucional que apoyen distintas estrategias en materia de medios de vida y promuevan un acceso equitativo a los mercados competitivos.**

Las *Estructuras y procesos de transformación* que recoge la teoría de los medios de vida son las instituciones, organizaciones, políticas y legislación que dan forma a los medios de vida. Su importancia no puede subrayarse lo suficiente. Operan a todos los niveles, desde los hogares hasta el ámbito internacional, y en todas las esferas, desde la más privada hasta la más pública. Determinan de forma efectiva:

- **el acceso** (a los distintos tipos de capital, a las estrategias en materia de medios de vida y a los organismos de toma de decisiones y fuentes de influencia);
- **los términos del intercambio** entre los distintos tipos de capital; y
- **los logros** (económicos o de otro tipo) de las distintas estrategias en materia de medios de vida.

Además, tienen un impacto directo en la sensación de inclusión y bienestar de los pueblos. Puesto que la cultura también se incluye en este aspecto, también responden de otras diferencias "inexplicables" sobre la "forma en que se hacen las cosas" en las distintas sociedades.

Ejemplos: acceso a la vivienda y a las tierras

Para llegar a comprender las bases de la distribución de activos a nivel del individuo y de la comunidad, es necesario ampliar el análisis más allá de las *Estructuras y procesos de transformación* pertinentes. La Tabla 2 proporciona un ejemplo de los distintos tipos y niveles de estructuras y procesos que determinan el acceso a la vivienda y a las tierras.

Tabla 2	ACCESO A	
	Vivienda	Tierras
ESTRUCTURAS		
Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de las organizaciones que redactan e implementan la legislación 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de las organizaciones que redactan e implementan la legislación
Comercio privado	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de empresas de construcción, proveedores de material, transportes y sociedades de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de sociedades de crédito y administradores de tierras
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de grupos de autocreación y autodependientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de organizaciones de gestión de los recursos locales
PROCESOS		
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas sobre el uso de las tierras a nivel nacional • Políticas sobre las prioridades de liquidación, disponibilidad de créditos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas sobre el uso de las tierras a nivel nacional • Políticas sobre la descentralización de la gestión de recursos
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación sobre tierras a nivel nacional/de distrito • Las normas jurídicas en general (seguridad de las personas/transacciones) • Leyes sobre vivienda, salud y asuntos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación sobre tierras a nivel nacional/de distrito • Las normas jurídicas en general (seguridad de las personas/transacciones)
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Convenciones locales sobre distribución/herencia de tierras • Restricciones informales sobre la propiedad de viviendas • Derechos de propiedad y relaciones de poder existentes • El estado del mercado de la vivienda/las tierras 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenciones locales sobre alocación/herencia de tierras • Restricciones informales sobre la propiedad de tierras • Derechos de propiedad y relaciones de poder existentes • El estado del mercado de las tierras
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre las relaciones de poder a nivel del hogar y sobre los usos de acceso a la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre las relaciones de poder a nivel del hogar y sobre los usos de acceso a las tierras

El valor de la vivienda y las tierras

El valor de los activos para los medios de vida depende de una amplia gama de estructuras y procesos, por ejemplo:

- **Vivienda:** el valor de la vivienda se ve particularmente afectado por la existencia de organizaciones que suministran servicios como el agua, la recogida de basuras o la electricidad, y por políticas/instituciones que regulan el acceso a las mismas. El valor de la ubicación de una vivienda puede verse también afectado por creencias culturales.
- **Tierras:** el valor de las tierras se verá afectado por las políticas y leyes sobre agricultura, medioambiente, importación/exportación, marketing, etc. También dependerá de la existencia y eficacia de organizaciones tecnológicas en materia agrícola, de organizaciones de comercio/financiación del sector privado y de organizaciones de socios que puedan influir en las políticas y generar servicios para los involucrados en el sector agrícola. Ciertos aspectos culturales influirán también en las tierras y en los usos de labranza, y las instituciones locales regirán los porcentajes de la aparcería (cuando sean pertinentes).

Análisis de las estructuras y procesos de transformación

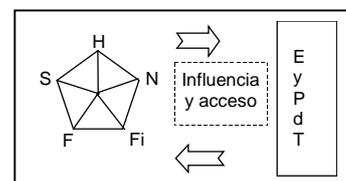
Los métodos para realizar un análisis rentable y relacionado con las políticas e instituciones a múltiples niveles no están muy desarrollados. No obstante, un punto de partida útil para este tipo de análisis sería investigar la relación general entre las *Estructuras y procesos de transformación* y las comunidades/individuos. Este es el contexto (o estructura de gobernabilidad) que confiere legitimidad a las distintas organizaciones y proporciona el marco en el que éstas operan.

Las siguientes ideas generales (derivadas de las labores en marcha en el IIED) pueden resultar útiles al reflexionar sobre la gobernabilidad y sobre las estructuras y procesos individuales que afectan a los medios de vida.

- **Papeles:** ¿Quién (qué organizaciones) se encargan *en realidad* de hacer qué? (es decir, la realidad en oposición a la teoría)
- **Responsabilidades:** ¿Qué responsabilidades poseen las distintas organizaciones? ¿Existe un nivel de responsabilidad adecuado a niveles inferiores y fuera de las estructuras formales? ¿Cómo se establecen en implantan las responsabilidades? ¿Se ven reflejadas en las políticas/legislación?
- **Derechos:** ¿Qué grado de concienciación poseen los distintos grupos/organizaciones sobre sus derechos humanos y políticos básicos? ¿Existen grupos que tengan otros derechos (incluyendo el derecho a cobrar ingresos)? ¿Son éstos equivalentes a sus responsabilidades? ¿Cómo se ponen en vigor/salvaguardan?
- **Relaciones:** ¿Cuál es el estado actual de las relaciones entre los distintos grupos? ¿Cuál es la relación entre las políticas (y los organismos que las generan) y la legislación (y los organismos que la implantan)?

Es importante reflexionar no solo sobre el estado de las propias estructuras y procesos, sino sobre los efectos que éstos tienen en los medios de vida de los distintos grupos.

La gobernabilidad tiene mucho que ver con las flechas bidireccionales de "influencia y acceso" entre los activos de las poblaciones y las *Estructuras y procesos de transformación*.



Relaciones en el seno del marco

Cualquier labor futura ha de tener como prioridad el desarrollo de:

- una comprensión mejorada de las estructuras de gobernabilidad generales y de su efecto en los medios de vida;
- enfoques más adecuados para comprender la relación entre los aspectos micro y los macro, con el fin de poder concretar con toda seguridad dónde se encuentran los obstáculos al desarrollo de medios de vida más sostenibles.

La influencia de las *Estructuras y procesos de transformación* se extiende por todo el marco:

- Existe un feedback directo al **Contexto de vulnerabilidad**. Los procesos (políticas), establecidos e implantados a través de estructuras, afectan a las tendencias de forma tanto directa (por ejemplo, las políticas fiscales/las tendencias económicas) como indirecta (por ejemplo, las políticas sanitarias/las tendencias demográficas). También pueden contribuir a amortiguar el impacto de choques externos (por ejemplo, las políticas de asistencia en caso de sequía y la densidad de las agencias que proporcionan esta asistencia). También son importantes otros tipos de procesos. Por ejemplo, los mercados con un buen funcionamiento pueden contribuir a reducir los efectos de la temporalidad facilitando el comercio entre áreas.
- Las instituciones pueden restringir de forma absoluta la capacidad de decisión de los pueblos en cuanto a **Estrategias en materia de medios de vida** (por ejemplo, en los rígidos sistemas de castas). Son más comunes las políticas y regulaciones que afectan al atractivo de las opciones concretas en materia de medios de vida mediante su impacto en los resultados esperados.
- Puede producirse también un impacto directo en los **Logros en materia de medios de vida**. Las estructuras políticas de respuesta que implantan medidas en pro de las poblaciones menos favorecidas, incluyendo la ampliación de los servicios sociales a las zonas en que viven estas poblaciones, pueden aumentar de forma significativa la sensación de bienestar de las mismas. Pueden promover también una concienciación sobre sus derechos y una sensación de autocontrol. También pueden contribuir a reducir su vulnerabilidad mediante el suministro de redes de seguridad social. Las relaciones entre las distintas políticas y la sostenibilidad del uso de recursos son complejas y en ocasiones bastante significativas.

¿Qué son las estructuras?

Los agricultores toman sus decisiones respecto de los cultivos basándose en una serie de factores, que incluyen la disponibilidad de germoplasma. Si van a adquirir germoplasma, su elección se verá limitada a las variedades que ofrezcan los comerciantes locales. Éstas, a su vez, dependerán de las decisiones en materia de I+D tomadas por los gigantes multinacionales de producción de semillas. Los agricultores se ven por tanto afectados por las acciones de organizaciones tanto locales como privadas, aunque éstas últimas se encuentren muy distantes.

Las estructuras de este marco constituyen el "hardware" (las organizaciones, tanto públicas como privadas) que establece e implanta la política y la legislación, que proporciona los servicios y que adquiere, comercia con y pone en marcha una serie de variadas funciones que afectan a los medios de vida. Obtienen su legitimidad del marco de gobernabilidad básico.

Las estructuras se dan a distintos niveles. Donde más obvio resulta esto es en el caso de las organizaciones gubernamentales. Éstas operan en niveles sucesivos con grados variables de autonomía y alcance de su autoridad, dependiendo de la amplitud y naturaleza de la descentralización. Las organizaciones comerciales privadas operan también a distintos niveles, desde el multinacional al meramente local, ya que no es solo éste el que tiene un impacto en los medios de vida. El análisis debe ser por tanto sensible a los papeles y responsabilidades de los distintos niveles de estructuras, y tratar de identificar las que son de mayor importancia para los medios de vida.

Sector público	Sector privado
<ul style="list-style-type: none"> Organismos políticos (legislativos) a todos los niveles, del local al nacional Agencias del ejecutivo (ministerios, departamentos) Organismos judiciales (tribunales) Agencias paraestatales/cuasi-gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas y corporaciones comerciales Organizaciones de la sociedad civil/de socios (con distintos grados de formalidad) ONGs (internacionales, nacionales, locales)

¿Por qué son importantes las estructuras?

Las estructuras son importantes porque hacen funcionar los procesos. Sin entidades legislativas no existiría la legislación. Sin tribunales que la apliquen, la legislación perdería su sentido. Sin intermediarios comerciales, los mercados se verían limitados al comercio directo entre vendedores y compradores. Una ausencia de estructuras apropiadas puede plantear un gran obstáculo al desarrollo, sobre todo en áreas rurales remotas. Un gran número de importantes organizaciones del sector público y privado no llegan a estas áreas. Como resultado de esto, los servicios no se suministran, los mercados no funcionan y la vulnerabilidad y pobreza general de los pueblos aumentan. Además, cuando los pueblos no tienen acceso a las organizaciones del estado, no suelen tener un conocimiento muy profundo sobre sus derechos, y su comprensión de la forma en que funciona el gobierno suele ser limitada. Esto les priva de sus derechos civiles y disminuye su capacidad para ejercer presión en los procesos (políticas, legislación, etc.) que afectan a sus medios de vida con el fin de que éstos cambien.

¿Qué puede hacerse para mejorar las estructuras para los menos favorecidos?

Uno de los problemas más comunes en el desarrollo es que las *Estructuras y procesos de transformación* no funcionan en beneficio de los menos favorecidos. Esto puede ser por sí un resultado intencionado de la falta de medios de gobernabilidad pertinentes (controlados por las élites) que reconozcan los intereses legítimos de los menos favorecidos. O puede ser un simple accidente, el resultado de un proceso evolutivo en el que éstos han desempeñado un papel menor.

El apoyo externo puede contribuir a solventar estos problemas mediante la mejora de las estructuras destinadas a los menos favorecidos. Aún así, las estructuras, de forma aislada (sin los procesos que las acompañan), solo tienen un valor de "potencial" o de "opción". Los dos aspectos deben considerarse en conjunción.

No resultará eficaz invertir en poderosas organizaciones si los procesos que rigen su actividad les impiden proporcionar ventajas a los menos favorecidos. Por ejemplo, es un desperdicio de dinero proporcionar un apoyo a organizaciones de microfinanzas para que logren una mejora de sus capacidades si la legislación nacional excluye el suministro de servicios financiero que no provengan de un banco registrado. Igualmente, tiene poco sentido invertir en la construcción de redes de paraveterinarios si la legislación prohíbe la práctica a veterinarios no registrados. En estos casos, debe centrarse la mayor parte de la atención, o al menos de forma simultánea, en los procesos y en hacer que estos funcionen en beneficio de los menos favorecidos.

Mientras se otorgue a los procesos la consideración debida, se podrán lograr resultados positivos aplicando los siguientes tipos de actividad en el ámbito de las estructuras.

- **Creación de estructuras que representen a los menos favorecidos:** Las organizaciones de socios pueden contribuir a que los pueblos atraigan servicios, aumenten los flujos de información local y la innovación, ejerzan influencia en otras estructuras y procesos de nivel superior y realicen otras funciones variadas. Todos estos aspectos pueden considerarse dimensiones de la adquisición de poder. No obstante, suele ser necesario prestar un apoyo a la mejora de las capacidades de las organizaciones de socios para asegurarse de que éstas sigan representando a todos sus miembros (incluyendo a los menos favorecidos) y de que desarrollan sistemas de gestión financiera internos que faciliten un funcionamiento eficaz y una interacción con otras organizaciones.
- **Promoción de reformas en el seno de las estructuras que generen políticas y proporcionen servicios para los menos favorecidos:** El aumento de la capacidad de respuesta de las distintas organizaciones de cara a los menos favorecidos representa un objetivo importante. En ocasiones esto puede lograrse contribuyendo a que las organizaciones amplíen el alcance de sus actividades. Puede existir también la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales en el seno de las organizaciones (por ejemplo, descentralización, racionalización de departamentos, etc.). A menudo, se trata más de facilitar un cambio en la forma en que operan las organizaciones, en su comportamiento corporativo, en sus sistemas de gratificación y en su cultura, es decir, en los procesos más que en las estructuras.
- **Suministro de apoyo al establecimiento o ampliación del alcance de las organizaciones del sector privado:** Los mercados competitivos se valoran por su eficacia económica y por la capacidad de respuesta al cliente que llevan "incorporada", aunque no funcionan sin intermediarios (individuos u organizaciones). Cuando la falta de mercados aparece como un obstáculo concreto, puede resultar apropiado suministrar un apoyo a corto plazo (información, financiación en la etapa inicial, formación, etc.) a ciertos tipos de organizaciones del sector privado para estimular su desarrollo.
- **Apoyo a foros conjuntos de toma de decisiones y acción:** Existen muchos peligros asociados con la creación de organizaciones totalmente nuevas. No obstante, puede ser importante apoyar el establecimiento y funcionamiento de nuevos foros que pongan en contacto a las organizaciones con los intereses existentes. Estos foros pueden estar orientados a resolver problemas concretos y ser temporales (por ejemplo, si se crean para resolver un conflicto concreto) o más duraderos (por ejemplo, si se encargan de supervisar la gestión habitual de recursos). Las organizaciones orientadas a resolver problemas concretos pueden llegar a convertirse en organismos más permanentes si tienen éxito y se ganan la confianza de las poblaciones locales.

En algunos casos puede que no existan organizaciones de socios adecuadas, en cuyo caso pueden catalizarse de forma externa, aunque esto puede crear problemas de insostenibilidad y dependencia, por lo que lo más apropiado es tratar de evitarlo.

En distintos momentos y en distintos lugares, muchas organizaciones del sector privado (particularmente de la sociedad civil) han sido ignoradas o prohibidas. Como resultado de esto, gran parte de las sociedades del sector privado que existen hoy en día son bastante "jóvenes", poco desarrolladas e informales. Esto puede dificultar más aún su comprensión, aunque también significa que pueden tener un potencial significativo de contribución a los medios de vida sin explotar.

¿Qué tipo de información se requiere para analizar las estructuras?

Resulta relativamente sencillo (aunque lleva mucho tiempo) analizar, mediante la observación y el estudio, qué estructuras existen y cómo funcionan. Lo que resulta más difícil de entender es cómo se relacionan las distintas estructuras entre sí (los procesos que rigen sus interacciones) y cómo, en conjunción con los distintos procesos, afectan a los menos favorecidos y *viceversa*.

Dependiendo de la importancia atribuida a las distintas estructuras, puede ser fundamental conocer a fondo:

- su base legal/constitucional, autoridad y jurisdicción (incluyendo el grado de descentralización);
- su estructura de socios/propietarios;
- su estructura de liderazgo/dirección;
- sus objetivos y actividades
- su base financiera (sostenibilidad); y
- su ubicación/alcance geográfico.

Al mismo tiempo, resulta obviamente importante comprender **cómo** funcionan (procesos), hasta qué punto las poblaciones depositan su confianza en ellas y la naturaleza de sus relaciones con otras estructuras.

Este tipo de información es necesaria para establecer si las estructuras existentes pueden actuar como bloques de construcción para la promoción de los intereses de los menos favorecidos y cómo puede llevarse esto a cabo.

¿Qué son los procesos?

Si consideramos las estructuras como el "hardware", podemos afirmar que los procesos son el "software". Ellos determinan la forma en que las estructuras (y los individuos) operan e interactúan y, como el "software", son a la vez cruciales y complejos. No solo existen gran variedad de procesos operando a distintos niveles, sino que existen también solapamientos y conflictos entre ellos. En el cuadro siguiente se muestran algunos de los procesos de transformación más importantes para los medios de vida.

Políticas:	Legislación:	Instituciones:	Cultura	Relaciones de poder
<ul style="list-style-type: none"> • Macro • Sectoriales • Redistributivas • Regulatorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos internacionales • Doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados • Instituciones que regulan el acceso a los activos • "Reglas del juego" dentro de las estructuras 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas y creencias sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Edad • Sexo • Casta • Clase

Cuando las poblaciones se involucran en transacciones de mercado poseen ciertas expectativas sobre cómo se comportarán las distintas partes. Los mercados no pueden funcionar en ausencia de estas ideas hechas (o de las sanciones asociadas para aquéllos que "rompen las reglas").

- Las **políticas** alimentan el desarrollo de la nueva **legislación** y proporcionan un marco para las acciones de las agencias de implantación del sector público y sus subcontratistas.
- Las **instituciones** han sido definidas como "reglas del juego", "prácticas estándar de funcionamiento", "rutinas, convenciones y costumbres" o "la forma en que se hacen las cosas". Representan las prácticas informales que estructuran las relaciones y hacen que el comportamiento de las organizaciones sea más o menos predecible. Así, los acuerdos informales sobre el acceso a las tierras constituyen instituciones, al igual que mercados. Las "reglas del juego" operan tanto en el seno de las estructuras como en las interacciones entre ellas.
- Las instituciones van incorporadas a las **culturas** de las comunidades o de las sociedades, y se desarrollan a partir de éstas.
- Estas culturas a menudo incluyen jerarquías ampliamente reconocidas de **relaciones de poder**, que confieren un estatus particular a las poblaciones y limitan su comportamiento y sus oportunidades de acuerdo con factores que quedan esencialmente fuera de su control (edad, sexo, etc.).

¿Por qué son importantes los procesos?

En ocasiones, la sustitución de los procesos "formales" por procesos "informales" puede ser en interés de los menos favorecidos, ampliando el alcance del estado a nuevas áreas (por ejemplo, cuando un gobierno promulga legislación sobre la igualdad de oportunidades o la discriminación por sexo, o cuando los acuerdos consuetudinarios de tenencia de tierras se reemplazan por legislación formal). Antes de realizar este tipo de cambios, el impacto en los medios de vida de los acuerdos existentes debe estar totalmente asimilado, ya que las soluciones formales no son siempre las más adecuadas.

Los procesos son importantes para todos los aspectos de los medios de vida. Éstos son solo algunos ejemplos.

- Proporcionan los incentivos (desde los mercados, pasando por las limitaciones culturales hasta la coerción) que estimulan a las poblaciones a que realicen elecciones concretas (sobre qué estrategias seguir en materia de medios de vida, en qué dirección seguir las, cuánto invertir en los distintos tipos de activos en materia de medios de vida, cómo gestionar los recursos, etc.).
- Conceden (o deniegan) el acceso a los activos.
- Permiten que las poblaciones transformen un tipo de activos en otro (mediante los mercados).
- Ejercen una fuerte influencia en las relaciones interpersonales (cómo se tratan entre sí los diversos grupos).

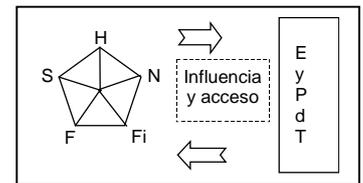
Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los menos favorecidos es que los procesos que definen sus medios de vida sistemáticamente les impiden avanzar y limitan sus oportunidades. Esta es una característica representativa de la exclusión social y una de las razones por las que es tan importante que los gobiernos adopten políticas en favor de los menos favorecidos. Si las políticas a alto nivel son genuinamente pro-desfavorecidos y están diseñadas para proteger los derechos de las minorías excluidas, en un momento dado éstas llegarán a filtrar y a influir no solo en la legislación, sino en procesos menos formales.

¿Qué puede hacerse para mejorar los procesos para los menos favorecidos?

El hecho de que los procesos puedan "transformar" los medios de vida les convierte en un foco de atención principal para la actividad de los proveedores de ayuda. El objetivo es generar o reformar las políticas, leyes e instituciones (la cultura no es un área adecuada para la actividad directa de los proveedores de ayudas), de forma que todas éstas proporcionen oportunidades mejores para los menos favorecidos.

Esto conllevará, entre otras cosas:

- el suministro de información para apoyar un proceso de creación de políticas más a favor de los desfavorecidos;
- una profundización y un estrechamiento del contacto entre los menos favorecidos y los creadores de las políticas (lo que supone un refuerzo de la flecha que va del pentágono de activos a las *Estructuras y procesos de transformación*);
- un apoyo a procesos participativos de formulación de políticas;
- un aumento de la responsabilidad y transparencia de la toma de decisiones a nivel público (un objetivo primordial de la descentralización, que puede lograrse también separando el suministro de servicios de su regulación y financiación);
- una colaboración en la planificación, elaboración e implantación de la legislación relevante para los menos favorecidos (por ejemplo, la legislación sobre tenencia de tierras);
- la promoción de una adopción de políticas redistributivas y del establecimiento de una red de seguridad social que beneficie directamente a los menos favorecidos;
- la promoción de la expansión de mercados justos y competitivos;
- el suministro de apoyo a las organizaciones locales para que adopten modos de funcionamiento en favor de los menos favorecidos; y
- la mejora del contexto institucional de toma de decisiones a nivel privado (reduciendo riesgos, perfeccionando la regulación, asegurando la justicia, etc.).



Un medio exhaustivo de enfrentarse a los problemas en este área es mediante **programas sectoriales**. El potencial de éstos en beneficio de los menos favorecidos aún no ha sido totalmente asimilado. A pesar de que sus intenciones sean buenas, pueden llegar a centrarse demasiado en las estructuras que rigen los procesos y no asegurar en cambio que los propios procesos representen adecuadamente los intereses de los menos favorecidos.

Entre otras cosas, los programas sectoriales tratan de definir el papel apropiado del estado y de ayudarlo a que desempeñe mejor sus funciones. Esto mejora además la eficacia de la gestión en el sector público. También contribuye a **promover mercados** tanto de forma directa (el estado interviene en las labores que facilitan los mercados) e indirecta (cuando el estado se retira de aquellas áreas del mercado en las que ya no está justificado que permanezca).

Los mercados pueden proporcionar oportunidades enormes a los menos favorecidos (tomemos como ejemplo el boom de producción que se produjo en China cuando se liberalizó la agricultura), pero también pueden discriminar sus intereses. Ciertas culturas locales impiden a las mujeres que accedan a los mercados y éstos suelen no llegar a las áreas rurales más deprimidas, con lo que las mujeres quedan aún más marginadas. Los proveedores de ayuda pueden contribuir a resolver este problema apoyando la ampliación de estructuras en áreas remotas y reduciendo los costes asociados a los desarrollos del mercado (mediante la estandarización de pesos y medidas, la contribución a que las regulaciones financieras faciliten en mayor medida el comercio, etc.).

¿Qué tipo de información se requiere para analizar los procesos?

Para poder entender el impacto de los procesos en los medios de vida, es necesario llevar un seguimiento de los efectos de estos procesos en grupos concretos. La comprensión obtenida mediante este análisis contribuirá al desarrollo de procesos más eficaces, si esto es una prioridad.

El análisis de procesos debería ser selectivo, tendiendo una amplia red al principio y después, con la ayuda de ejercicios participativos llevados a cabo con distintos grupos de la población local, concentrándose en áreas clave para desarrollar labores más profundas.

Los análisis de las políticas y de la legislación son complicados, pues hay que saber:

- qué dicen los códigos de derecho;
- cuáles son los efectos que se persiguen con las políticas y leyes asociadas; y
- qué ocurre en la práctica.

Algunas políticas y leyes, que incluyen algunos de los pronunciamientos más destacados de los gobiernos, no llegan nunca a aplicarse ni a tener efecto. En otros casos pueden tener resultados perversos (por ejemplo, la legislación que prohíbe la tala de árboles puede reducir la cantidad de árboles plantados, así como los cambios en los precios de los factores sometidos a políticas de ajuste pueden no tener el impacto esperado en la producción). A menos que todo esto salga a la luz, no resultará sencillo reflexionar sobre los efectos de los procesos en los medios de vida o sobre si el cambio es una prioridad.

Es necesario desarrollar tareas adicionales para llegar a metodologías más eficaces de análisis de las políticas, de sus efectos en los medios de vida y de cómo ellas mismas se ven influenciadas por lo que ocurre a nivel local.

La teoría de los medios de vida trata de promover la posibilidad de elección, la amplitud de oportunidades y la diversidad. Esto no podría quedar reflejado de forma más clara que en el tratamiento que se da a las estrategias en materia de medios de vida, el término englobante utilizado para referirse a la gama y combinación de actividades y decisiones que los pueblos realizan/toman para lograr sus objetivos en materia de medios de vida (incluyendo actividades productivas, estrategias de inversión, decisiones reproductivas, etc.).

Algunas versiones del análisis de los medios de vida utilizan el término "estrategias adaptativas" en lugar de "estrategias en materia de medios de vida". Las estrategias adaptativas no son lo mismo que las "estrategias de supervivencia" adoptadas en momentos de crisis.

Diversidad, actividades mixtas y lazos de unión

Estudios recientes han concentrado su atención en la enorme diversidad de estrategias en materia de medios de vida a todos los niveles (dentro de las distintas áreas geográficas, sectores, hogares y a lo largo de los años). No se trata de poblaciones que pasan de una forma de empleo o actividad "por cuenta propia" (ganadería, pesca) a otra. Es más bien un proceso dinámico en el que combinan distintas actividades para cubrir diversas necesidades en momentos diferentes. Una manifestación muy común de esto a nivel del hogar es la existencia de "actividades mixtas", que hacen que distintos miembros del hogar vivan y trabajen en sitios distintos de forma temporal (por ejemplo, la migración por estaciones) o permanente.

Este tipo de comportamientos sociales complican el análisis de forma evidente y subrayan la importancia de visualizar los hogares y las comunidades dentro de un contexto más amplio. Puesto que los bienes, los recursos financieros y las personas son móviles, no puede obtenerse una imagen precisa de los medios de vida si se establecen límites artificiales. Por ello, es necesario explorar los lazos de unión entre los centros rurales y urbanos, así como las implicaciones en la toma de decisiones y en el uso de activos de las familias divididas.

¿Qué puede hacerse para ayudar a los menos favorecidos con sus estrategias en materia de medios de vida?

En el pasado, las poblaciones rurales se consideraban esencialmente poblaciones ganaderas, forestales o pesqueras, y las urbanas se asumía que se componían de trabajadores asalariados en busca de empleo o de miembros del "sector informal". Diversos esfuerzos de desarrollo trataron de mejorar los servicios y oportunidades disponibles para estas categorías. La teoría de los medios de vida, en cambio, trata de desarrollar una comprensión de los factores que se ocultan tras las decisiones que determinan las estrategias en materia de medios de vida de las poblaciones, y de reforzar a continuación los aspectos positivos (factores que promueven la elección y la flexibilidad) y mitigar las limitaciones o influencias negativas. No trata de promover ninguna estrategia concreta en materia de medios de vida simplemente porque existan las "materias primas" (por ejemplo, bosques, tierras, oportunidades de empleo) necesarias para llevarla a cabo.

Cuanto más opciones y flexibilidad tengan los pueblos para elegir sus estrategias en materia de medios de vida, mayor será su capacidad para soportar (o adaptarse a) los choques y tensiones del *Contexto de vulnerabilidad*.

Esta nueva dimensión del valor y de la capacidad de elección es importante porque proporciona a las poblaciones la oportunidad de autodeterminarse y la flexibilidad para ir adaptándose con el tiempo. Lo más probable es que todos estos objetivos se logren mediante labores de mejora del acceso a los activos (los bloques de construcción de las estrategias en materia de medios de vida) por parte de las poblaciones menos favorecidas, así como haciendo que las estructuras y procesos que "transforman" estos activos en logros en materia de medios de vida respondan más a sus necesidades.

Acceso a los activos

El acceso de los pueblos a los distintos niveles y combinaciones de activos es probablemente la principal influencia en la elección de sus estrategias en materia de medios de vida. Algunas actividades requieren, por ejemplo:

- aptitudes concretas o pueden resultar muy intensas para la mano de obra (se requieren altos niveles de capital humano);
- capital (financiero) de arranque o una buena infraestructura física para el transporte de bienes (capital físico);
- un cierto tipo/nivel de capital natural como base de la producción; o
- acceso a un grupo determinado de personas que solo están disponibles mediante las conexiones sociales existentes (capital social).

Las distintas actividades en materia de medios de vida exigen distintos requisitos, pero el principio general es que aquéllos que están ampliamente dotados de capital podrán probablemente realizar elecciones más positivas en materia de medios de vida. Es decir, podrán elegir de entre una gama de opciones para maximizar el logro de resultados positivos en materia de medios de vida, en lugar de verse forzados a optar por una estrategia concreta por ser su única opción.

Estructuras y procesos

Las *Estructuras y procesos de transformación* pueden reforzar las elecciones positivas. Si funcionan correctamente, facilitarán la movilidad en los mercados laborales y reducirán el riesgo y los costes de las transacciones asociadas con embarcarse en nuevas aventuras. También pueden aumentar la eficacia de la inversión. No obstante, en otros casos pueden llegar a suponer un gran obstáculo para la elección, restringiendo el acceso (por ejemplo, en el caso de rígidos sistemas de castas o de sistemas de márketing dominados por el estado), reduciendo la movilidad de los bienes y la mano de obra y manipulando los resultados de ciertas actividades para hacerlas más o menos atractivas (por ejemplo, con políticas de precios duras). Bajo estas circunstancias, se considerará que los pueblos realizan "elecciones negativas" respecto de sus estrategias en materia de medios de vida, o quizás es que no tengan otra elección. Los esfuerzos en este área debe centrarse en convertir lo negativo en positivo, ampliando las opciones, reduciendo los costes y extendiendo en acceso.

Las estrategias están conectadas de forma íntima con los objetivos de los pueblos: los *Logros en materia de medios de vida* ventajosos que persiguen.

¿Qué tipo de información se requiere para analizar las estrategias en materia de medios de vida?

Es importante que las concepciones previas sobre lo que hacen los menos favorecidos (sobre lo que son sus estrategias en materia de medios de vida) se dejen de lado. En el pasado se ha tendido a asumir creencias infundadas sobre los menos favorecidos, lo que ha llevado a prestar un apoyo erróneo (por ejemplo, a apoyar la agricultura asumiendo que la mayor parte de los desfavorecidos son granjeros, cuando en realidad los menos favorecidos dentro de los desfavorecidos pueden ser trabajadores asalariados fuera del sector agrícola).

Al reflexionar sobre las estrategias en materia de medios de vida es importante tener en cuenta los siguientes puntos.

- ¿Cómo es la "cartera" en materia de medios de vida de los distintos grupos sociales (porcentaje de ingresos procedentes de distintas fuentes, cantidad de tiempo y recursos dedicados a cada actividad por los distintos miembros de la familia, etc.)?
- ¿Cómo y por qué cambia esto con el tiempo (los cambios pueden ser a largo plazo en respuesta a cambios medioambientales externos, a medio plazo como parte de los ciclos domésticos o a corto plazo en respuesta a nuevas oportunidades o amenazas)?
- ¿Cuánto se extienden a largo plazo las perspectivas de los pueblos? ¿Están invirtiendo en activos para el futuro (ahorrando)? Si es así, ¿qué tipos de activos son prioritarios?

El IDS ha redactado una útil lista de comprobación sobre asuntos relacionados con las estrategias en materia de medios de vida.

- **Secuenciación:** ¿Cuál es el punto de partida para establecer con éxito una estrategia concreta en materia de medios de vida? ¿Es algún tipo de recurso esencial?
- **Agrupamiento:** ¿Existe un grupo de activos concretos en materia de medios de vida asociados con estrategias concretas en materia de medios de vida?
- **Incompatibilidades:** Cuando se persigue una cartera concreta de estrategias en materia de medios de vida, ¿cuáles son las incompatibilidades a las que han de enfrentarse los distintos pueblos con acceso a distintos activos?

Adaptado de: Scoones, I. (1998) *Sustainable rural livelihoods: A framework for analysis* (Medios de vida rurales sostenibles: un marco para el análisis). Documento de trabajo del IDS 72. Brighton: IDS.

- ¿Cómo son de "positivas" las elecciones que realizan los pueblos (por ejemplo, ¿emigrarían por temporadas si hubiera oportunidades de percepción de ingresos disponibles más cerca de sus hogares o si no tuvieran que cargar con deudas impagables?, ¿están éstos "relacionados" en modo alguno?, ¿son capaces las mujeres de tomar sus propias decisiones o se ven limitadas por presiones familiares/costumbres locales?)?
- ¿Qué combinaciones de actividades parecen "funcionar" mejor? ¿Existe alguna pauta discernible de las actividades realizadas por aquéllos que han logrado escapar de la pobreza?
- ¿Qué objetivos en materia de medios de vida no son alcanzables mediante las estrategias actuales en materia de medios de vida?

Como siempre, es importante adoptar una visión regida por las diferencias sociales de las estrategias en materia de medios de vida para poder concentrar el apoyo en las áreas más adecuadas. Esto supone reflexionar sobre las variaciones de unos grupos a otros de las estrategias seguidas en materia de medios de vida, por qué éstas existen y qué efecto tienen.

Advertencia: estrategias rivales en materia de medios de vida

Uno de los muchos problemas del desarrollo es que los proyectos, al tiempo que favorecen a unos, pueden perjudicar a otros. Al considerar las estrategias en materia de medios de vida es importante reconocer que los pueblos compiten (por un trabajo, por los mercados, para fijar precios mejores, etc.). Esto hace muy difícil que todo el mundo pueda alcanzar mejoras simultáneas en sus medios de vida.

La teoría de los medios de vida sostenibles valora la sostenibilidad, inclusión y equidad sociales, y da prioridad a los intereses de los menos favorecidos. Pero éstos representan por sí mismos un grupo heterogéneo y con rivalidades internas.

No existe una "solución" a este problema. No obstante, podemos destacar la importancia de:

- ampliar las opciones y oportunidades de los menos favorecidos y aumentar su capacidad para aprovechar estas oportunidades (mediante el aumento de los activos de capital), dejando que sean ellos lo que tomen las decisiones finales sobre lo que desean hacer; y
- reflexionar sobre las redes de seguridad necesarias para aquéllos que siguen sin poder lograr sus objetivos en materia de medios de vida en lo que siempre será un entorno competitivo.

¿Por qué son importantes los logros en materia de medios de vida?

Los logros en materia de medios de vida son importantes porque nos ayudan a comprender:

- el "rendimiento" de la configuración actual de factores dentro del marco de los medios de vida (un primer paso para comprender la naturaleza de la causalidad);
- qué motiva a las poblaciones a comportarse como lo hacen;
- cuáles son sus prioridades (como base para planificar actividades de apoyo);
- cómo es probable que respondan ante nuevas oportunidades; y
- qué indicadores del rendimiento deben utilizarse para evaluar las actividades de apoyo.

Los *Logros en materia de medios de vida* son los resultados u objetivos de las *Estrategias en materia de medios de vida*. Una vez más, la idea más importante asociada a este componente del marco es que nosotros, como personas ajenas al mismo, investigamos, observamos y escuchamos, más que sacar conclusiones rápidas o realizar juicios apresurados sobre la naturaleza exacta de los logros que persiguen los pueblos. En concreto, no deberíamos asumir que los pueblos están totalmente dedicados a maximizar sus ingresos. Más bien, deberíamos reconocer y tratar de comprender la riqueza de los objetivos potenciales en materia de medios de vida. Esto a su vez nos ayudará a comprender las prioridades de los pueblos, por qué actúan de la forma que actúan y donde se encuentran sus principales limitaciones.

Terminología: Logros y no objetivos

Cuando hablamos del marco, preferimos utilizar el término "logros" que el término "objetivos" por dos razones principales.

- **Sostenibilidad:** El marco proporciona una forma de pensar sobre los medios de vida y trata de promover respuestas adecuadas. No obstante, también cuenta con una dimensión normativa: el objetivo del DFID es promover los medios de vida *sostenibles* (la hoja 1.4 describe las distintas dimensiones de la sostenibilidad). El problema que esto entraña es que es poco probable que todos los involucrados compartan este mismo objetivo de sostenibilidad. Por ello, el componente de los *Logros en materia de medios de vida* del marco es una especie de híbrido, que combina las metas del DFID y las de sus clientes. El uso del término "objetivos" despertaría la duda sobre "¿objetivos de quién?", mientras que el término logro es más neutral y nos anima a centrarnos en lo que realmente ocurre.
- **Orientación a la consecución:** El marco no es solo una herramienta analítica. Su objetivo es proporcionar una base para la acción. Reflexionar sobre los "objetivos" puede ser interesante desde un punto de vista descriptivo. Reflexionar sobre los logros centra la atención en lo que se consigue, en el desarrollo de los indicadores y en el progreso de eliminación de la pobreza.

¿Qué son los logros en materia de medios de vida?

Los logros en materia de medios de vida que aparecen en el marco genérico son efectivamente categorías introducidas para hacer que esta sección del marco sea más manejable. Cada una puede ser más o menos relevante para cada situación, lo cual solo podrá establecerse mediante estudios participativos.

- **Más ingresos:** Aunque la medición de ingresos para determinar los niveles de pobreza ha sido muy criticada, las poblaciones siguen buscando un simple aumento de sus ingresos netos y un aumento general de la cantidad de dinero que entra en el hogar (o en sus propios bolsillos). El aumento de los ingresos también está relacionado con la idea de la sostenibilidad económica de los medios de vida.
- **Aumento del bienestar:** Además de los ingresos y de las cosas que pueden comprarse con dinero, las poblaciones valoran también los bienes no materiales. Su sensación de bienestar se ve afectada por distintos factores, que incluyen posiblemente: su autoestima, su sensación de control e inclusión, la seguridad física de los miembros de la familia, el estado de su salud, su acceso a los servicios, su emancipación política, el mantenimiento de su herencia cultural, etc.
- **Reducción de la vulnerabilidad:** Las poblaciones menos favorecidas suelen verse forzadas a vivir de forma muy precaria, sin ningún colchón protector contra los efectos del *Contexto de vulnerabilidad*. Sus medios de vida son de hecho insostenibles. Para estas poblaciones, reducir la vulnerabilidad de los aspectos negativos y aumentar la sostenibilidad social general de sus medios de vida puede ir inmediatamente seguido de una maximización de los aspectos positivos.

- **Mejora de la seguridad alimenticia:** La inseguridad alimenticia es una dimensión básica de la vulnerabilidad. Aparece en el marco como categoría independiente con el fin de enfatizar su importancia fundamental y porque esto contribuye a ubicar las actividades de los gobiernos y proveedores de ayuda que se centran en la seguridad alimenticia. Es también importante señalar que las evaluaciones participativas de la pobreza han mostrado que el hambre y la falta de una dieta adecuada constituyen una dimensión clara de la privación.
- **Un uso más sostenible de la base de recursos naturales:** La sostenibilidad medioambiental o la sostenibilidad de la base de recursos naturales no es la única dimensión de la sostenibilidad que es importante para el DFID. Sin embargo, representa una preocupación fundamental que no está capturada adecuadamente en las demás categorías de logros en materia de medios de vida. Aunque suele considerarse como un objetivo de los proveedores de ayuda, es compartido por muchos que reconocen las ventajas a largo plazo de un uso prudente de los recursos.

El derecho a "unos estándares de vida adecuados en materia de salud y bienestar, incluyendo la alimentación y la vivienda" está recogido en todo tipo de acuerdos internacionales. No se cumple, sin embargo, para muchas de las poblaciones desfavorecidas, cuyo principal objetivo diario sigue siendo el asegurarse la cantidad de comida mínima necesaria para alimentarse.

Incompatibilidades entre los logros en materia de medios de vida

Una de las principales dificultades que entraña esta parte del marco es que los logros en materia de medios de vida no son necesariamente coherentes y son ciertamente inconmensurables. Resulta difícil sopesar el valor relativo de un aumento del bienestar en oposición a un aumento de los ingresos, pero este es el tipo de decisión que la gente debe tomar todos los días cuando decide qué estrategias adoptar.

También pueden existir conflictos entre los logros en materia de medios de vida. Un ejemplo obvio es cuando se logra un aumento de los ingresos para un grupo concreto mediante prácticas que son perjudiciales para la base de recursos naturales. O quizás el hecho de que distintos miembros de la misma familia dan prioridad a objetivos diferentes en materia de medios de vida, pues mientras unos persiguen una reducción de la vulnerabilidad otros tratan de maximizar los flujos de ingresos. El marco no ofrece respuestas a estos dilemas, pero proporciona una estructura para reflexionar sobre los mismos, teniendo en cuenta cómo afectan a otros aspectos de los medios de vida (por ejemplo, a las estrategias adoptadas) y quizás encontrando una "solución" aceptable para todas las partes involucradas.

Existe una relación estrecha (fíjese en la flecha de feedback del marco) entre los *Logros en materia de medios de vida* y los *Activos que influyen en los medios de vida*, que viene dada por las *Estrategias en materia de medios de vida*. Por ejemplo, una persona cuyos ingresos han aumentado puede decidir invertir una parte de éstos o todos en activos, con la intención de generar un círculo virtuoso de acumulación de activos y aumento de ingresos.

Los logros como base del desarrollo de indicadores

La teoría de los medios de vida sostenibles trata del apoyo a las poblaciones para que logren sus propias metas en materia de medios de vida (con la condición de la sostenibilidad). Los programas en materia de medios de vida deben juzgarse por tanto según cómo contribuyan a alcanzar los logros en materia de medios de vida que las poblaciones consideren importantes. Una forma de asegurar esto es negociar los indicadores con grupos concretos e involucrar a estos grupos en los procesos de seguimiento. Debe ponerse especial atención para detectar cambios inesperados asociados con las actividades de desarrollo (por ejemplo, cambios en las relaciones sociales, acumulación o pérdida de activos por parte de grupos concretos, etc.).

No obstante, existen una serie de dificultades en este área, que incluyen el hecho de que:

- los distintos logros pueden entrar en conflicto (como se ha explicado más arriba);
- ciertos logros (como el aumento del bienestar) pueden ser muy difíciles de convertir en indicadores controlables; y
- es difícil asegurar un seguimiento objetivo del impacto ejercido por grupos con intereses distintos, especialmente cuando ellos mismos no dan prioridad a un logro concreto (por ejemplo, la sostenibilidad medioambiental).

En secciones subsiguientes de las *Hojas orientativas* se tratarán con más detalle los asuntos relacionados con el desarrollo y seguimiento de los indicadores. Se trata sin duda de un área que requiere de mayor profundización.

Como siempre ha ocurrido con las actividades de desarrollo, es difícil lograr una comprensión adecuada de la naturaleza de la causalidad, aunque el exhaustivo enfoque proporcionado por el marco de los medios de vida puede ser de ayuda en este punto.

¿Qué información se requiere para analizar los logros en materia de medios de vida?

Cuando se reflexiona sobre los *Logros en materia de medios de vida*, es importante no solo comprender las metas de los grupos concretos, sino también hasta qué punto están alcanzándose ya éstas. Si ciertos grupos sociales siguen sin lograr sus objetivos de forma sistemática, quizás sea porque éstos entran en conflicto con los de otros grupos más poderosos. O quizás sea porque no cuentan con los medios (activos) necesarios para lograrlos. Esta distinción podrá contribuir a alimentar las actividades de apoyo a los grupos más débiles.

Las evaluaciones participativas de la pobreza proporcionan lecciones importantes sobre la amplia gama de objetivos de los pueblos y sobre la mejor manera de reunir información fiable sobre los mismos.

La evaluación de logros no tangibles, que pueden ser muy subjetivos y privados, representa un desafío. Cuando se reflexione sobre el bienestar, por ejemplo, será importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- ¿Hasta qué punto están concienciadas las poblaciones de sus derechos (políticos, humanos, sociales y económicos)?
- ¿Tienen acceso a algún medio que asegure que sus derechos se cumplen?
- ¿Cómo están de "aseguradas" (frente a daños físicos, violencia, incautaciones del estado, desastres naturales o económicos, etc.) las poblaciones y sus activos?
- ¿Qué fuentes de información están abiertas a los pueblos? ¿Cómo es la calidad de dicha información?
- ¿Hasta qué punto están los distintos grupos representados en los procesos políticos?
- ¿Cómo es el acceso de los distintos grupos a los servicios básicos (por ejemplo, la educación, la higiene, la salud)?

Para todos estos asuntos es importante investigar cuál es la situación actual, cómo está cambiando con el tiempo y si la detección prematura de cambios es una prioridad para las poblaciones locales.

DFID (Departamento de Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

Sección 3: GENERALIDADES SOBRE LOS USOS

3.1 GENERALIDADES

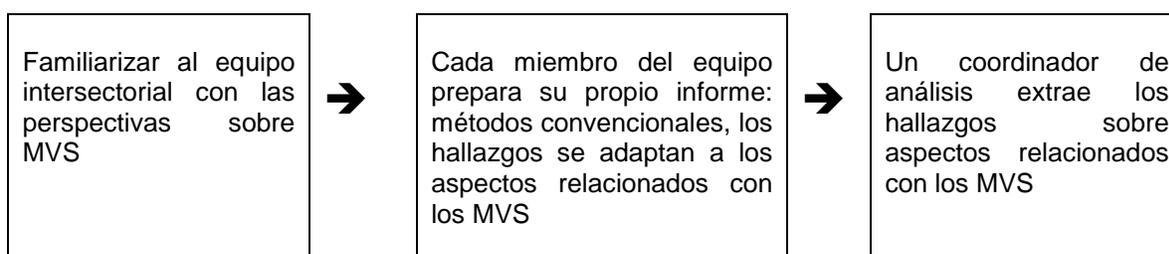
Si bien el enfoque de medios de vida sostenibles (MVS) es bastante nuevo y continúa evolucionando, ya ha sido aplicado de manera flexible en una variedad de formas para asistir en los esfuerzos por reducir la pobreza. Esta sección de las *Guías* estudia distintos usos del enfoque de MVS, explorando los problemas y las lecciones preliminares aprendidas.

Análisis de los medios de vida (MVS)

Las aplicaciones del enfoque de MVS se sustentan en principios generales de los medios de vida sostenibles (véase el apartado 1.3). La mayoría de los usos parten de algún tipo de análisis de los medios de vida para evaluar de qué manera las actividades de desarrollo ‘encajan’ en los medios de vida de los pobres. No existen reglas fijas para realizar un análisis de los medios de vida, pero el objetivo principal es desarrollar un entendimiento más informado sobre los medios de sustento de los distintos grupos de partes interesadas, así como de las principales influencias que los moldean. Por lo general, el marco de los MVS se utiliza como una lista de comprobación o como instrumento para estructurar ideas, en combinación con una variedad de herramientas y métodos adicionales (véase la Sección 4). Siempre es fundamental ir más allá de una imagen estática para explorar cómo evolucionan las tendencias a lo largo del tiempo y la manera en que las personas se adaptan a ellas. Asimismo, resulta esencial explorar los elementos clave que limitan el mejoramiento de los medios de vida.

Para ello existen dos formas:

1. Realizar o encargar un análisis específico de los medios de vida.
2. Sintetizar los hallazgos de estudios técnicos más convencionales, lo cual exige insumos adicionales al principio y al final del proceso, tal y como se muestra a continuación.



¿Qué diferencia marcan los medios de vida sostenibles?

El enfoque de MVS no es una pócima mágica, ni tampoco una forma discreta de trabajo independiente y contrapuesta a otros enfoques; por el contrario, se fundamenta en otros enfoques y en buenas prácticas en materia de desarrollo. Por ello, en ocasiones es difícil limitar los beneficios o las dificultades al uso específico de un enfoque de MVS, aunque la experiencia acumulada hasta el momento ha demostrado que este enfoque ejerce un impacto positivo sobre las actividades de reducción de la pobreza. El enfoque de MVS cambia el centro de atención de los resultados a las personas y exige explorar las prioridades específicas de los pobres. Obliga a

poner en tela de juicio los supuestos y a tomar en cuenta el contexto más general, especialmente los vínculos a nivel macro–micro. Además, exige y facilita el análisis intersectorial. Si bien los proyectos y programas resultantes pueden parecer similares a los proyectos o programas ‘convencionales’ en cuanto a la forma, los vínculos entre la actividad de desarrollo y la reducción de la pobreza –logrados al mejorar la sostenibilidad de los medios de vida – deben estar más claros y, por lo tanto, las actividades deben refinarse con más cuidado.

NOTAS

En ocasiones se emplea el término ‘enfoques de MVS’ en plural –en lugar de ‘enfoque de MVS’– para dar a entender que no existe una manera fija de hacer las cosas. Existen muchas formas de abordar los aspectos sobre desarrollo, con fiel apego a los conceptos medulares que sustentan el enfoque de MVS (véase el apartado 1.3). El marco de los MVS forma parte de una diversidad de herramientas que están disponibles para ayudar a aplicar este enfoque.

En el contexto de los MVS, el término ‘vínculos macro–micro’ se utiliza para denotar las múltiples y complejas relaciones que existen entre lo que sucede en el ámbito local (hogar, comunidad o vecindario) y los factores de mayor magnitud que operan en los ámbitos distrital, nacional e internacional.

¿En qué etapa se deben usar los enfoques de MVS?

Los enfoques de MVS se pueden utilizar para identificar las prioridades de desarrollo y las nuevas actividades (véanse los apartados 3.2 y 3.3). Asimismo, pueden aplicarse a la revisión de las actividades actuales que no fueron diseñadas tomando en cuenta principios de MVS, ayudando así a identificar problemas tales como un énfasis incorrecto en resultados físicos (por ejemplo, árboles, carreteras, pozos) o en objetivos sectoriales (por ejemplo, ingresos, mercados) en detrimento de un enfoque más amplio dirigido al mejoramiento de los medios de vida y la reducción de la pobreza (véase el apartado 3.4). En el marco de los proyectos/programas, se pueden utilizar para afinar el enfoque de los sistemas de seguimiento y evaluación (véase el apartado 3.5) y para desarrollar marcos lógicos (véase el apartado 3.6).

Entre otros usos existentes se incluye la investigación y la dotación de una estructura para la enseñanza y la elaboración de documentos en materia de desarrollo.

¿Son los enfoques de MVS importantes a nivel de campo y a nivel de políticas?

Los enfoques de MVS se pueden utilizar para generar información para las actividades que se desarrollarán tanto a nivel de campo como de políticas. El análisis de MVS destaca la importancia de los vínculos macro–micro: de qué manera las políticas, las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales en distintos niveles afectan la vida de las personas, así como el grado de influencia que pueden ejercer las personas mismas en estas estructuras y procesos. El marco de los MVS promueve el pensamiento indagatorio en torno a estos efectos, ayudando a entender cuáles componentes específicos de los medios de vida son los más afectados. Asimismo, puede indicar la necesidad de realizar un análisis más profundo de factores particulares. Esta perspectiva sobre políticas e instituciones ‘centrada en las personas’ resulta vital para planificar cambios de políticas en favor de los pobres, así como reformas estructurales.

NOTA

Véase el apartado 4.11 para obtener información sobre métodos que ayudan a entender mejor las políticas, las instituciones y los factores inherentes a la función de gobierno.

¿De qué manera los MVS afectan las relaciones con entidades colaboradoras?

Un aspecto clave al utilizar un enfoque de MVS es cómo compartirlo con las entidades colaboradoras y cómo asegurar que las ideas aprovechen/utilicen el conocimiento acumulado de

estas entidades. Lo más importante es evitar imponer el enfoque; el análisis sobre medios de vida se debe asimilar a lo largo del tiempo y los puntos de entrada se deben decidir de manera conjunta con las entidades colaboradoras. También podría ser importante brindar apoyo para permitir a otros utilizar el enfoque de MVS de manera eficaz y ayudarlos a combinarlo con sus propias herramientas e ideas.

Siempre existirá la necesidad de llegar a un compromiso entre hacer coincidir los objetivos y mandatos de las entidades colaboradoras –que a menudo tienen una naturaleza estrictamente sectorial– y adoptar un enfoque ‘purista’ de medios de vida sostenibles. La clave para lidiar con esto es la flexibilidad; en algunos casos el marco de los MVS se ha compartido de manera exitosa con las entidades colaboradoras, en otros, se mantiene como una lista de comprobación mental. Más a menudo, los principios se comparten como parte del proceso de desarrollo de relaciones de colaboración. Este proceso variará dependiendo de la naturaleza de la organización colaboradora.

- Las relaciones de colaboración con organizaciones que poseen responsabilidades *en variadas carteras* (tales como los ministerios de planificación y finanzas o las unidades sobre la pobreza) pueden ayudar a lograr la aceptación de las ideas sobre MVS. Sin embargo, el mandato de ejecución de dichas entidades tiende a ser limitado, lo que hace necesario establecer relaciones de colaboración ‘a nivel local’ (por ejemplo, con gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil) para efectos de ejecución.

- En ocasiones se forman muchas relaciones de colaboración como una manera eficaz de aprovechar las fortalezas de las distintas entidades colaboradoras. Sin embargo, esto podría crear nuevas dificultades en cuanto a la coordinación y la búsqueda de consenso.

- A menudo, las relaciones de colaboración con un único sector son la forma más práctica de avanzar, tomando en cuenta las fortalezas institucionales y lo meritorio que resulta aprovechar relaciones pasadas. En tales relaciones de colaboración, es importante pensar en términos de fortalecer la contribución global del sector al mejoramiento de los medios de vida y a la eliminación de la pobreza. Un primer paso es afianzar más la acción sectorial en un entendimiento integral y abierto de las prioridades de los medios de vida. Si esto implica una reforma considerable, es importante identificar a los líderes del cambio y brindarles apoyo. Una meta importante es identificar y establecer relaciones con entidades que tengan el interés y la capacidad para implantar enfoques de MVS en una escala más amplia –a fin de dar prioridad al MVS, no sólo reproducirlo mediante proyectos adicionales financiados por donantes. El diálogo sobre los medios de vida sostenibles por sí mismo puede ayudar a revelar cuáles entidades e individuos en su interior están abiertos a este cambio.

NOTA

Varias entidades colaboradoras del DFID ya han adoptado enfoques similares al de MVS, abriendo así oportunidades importantes para la colaboración.

Para mayores detalles sobre diversos enfoques empleados por las entidades colaboradoras, véase *Livelihoods Approaches Compared* (Comparación de enfoques de medios de vida) en la página web: www.livelihoods.org

Repercusiones en cuanto a la magnitud, el alcance y los recursos

El uso de un enfoque de MVS por lo general implica la necesidad de contar con más información, análisis y acciones para compartir las nuevas ideas con las entidades colaboradoras o buscar nuevas entidades colaboradoras. Asimismo, puede requerir ampliar el alcance de un proyecto o programa a fin de abordar los vínculos. Los costos pueden elevarse a medida que se requieran nuevas destrezas *además de* insumos y destrezas convencionales. Los medios de vida sostenibles son, de muchas maneras, una herramienta para integrar las prácticas óptimas existentes en distintos campos; aunque estas prácticas óptimas rara vez son las más fáciles o económicas. Si bien se puede esperar cierto aumento en los costos, obviamente es importante vigilar y controlar cualquier aumento. Los usuarios no deben buscar información ‘perfecta’ sino que deben dejarse guiar por la necesidad. Además, compartir la información es una manera importante de limitar los costos. En particular, existen claras oportunidades para vincular los resultados de las últimas evaluaciones participativas de la pobreza (EPP) con el análisis de los medios de vida.

NOTA

Véase el apartado 4.2 para consultar una discusión más a fondo sobre la magnitud y el alcance.

3.2 IDENTIFICACIÓN Y DISEÑO DE PROGRAMAS

A menudo el enfoque de MVS se considera sumamente adecuado para abordar las iniciativas comunitarias; en donde las comunidades son relativamente pequeñas y homogéneas, el análisis de medios de vida puede identificar de manera precisa limitaciones y oportunidades de importancia clave. A nivel de programas –lo cual típicamente involucra un grupo amplio de representantes con una extensa gama de actividades– el enfoque de MVS puede contribuir de manera diferente.

¿De qué manera los MVS afectarán el diseño de programas?

Es probable que los programas de reducción de la pobreza que obtienen información mediante un enfoque de MVS adopten los principios de MVS y se sustenten en alguna forma de análisis de medios de vida. En la práctica, esto podría significar:

- Asociar de manera explícita los resultados del programa a medios de vida mejorados (no únicamente a recursos o a resultados sectoriales, como rendimientos, clínicas, dotación de personal, etc.).
- Explorar y abordar los múltiples factores que influyen sobre la calidad de los medios de vida, sin limitar prematuramente el análisis. Lo anterior se ve facilitado por el uso del marco de los MVS no sectorial que destaca de manera explícita el impacto central de los aspectos de política e institucionales sobre los medios de vida.
- Incorporar principios de flexibilidad y capacidad de respuesta a las cambiantes necesidades de las personas, por ejemplo, (mediante la adopción de enfoques de proceso y realizando periódicamente revisiones participativas).
- Buscar entidades colaboradoras que puedan acoger y ‘poner en primer plano’ un enfoque de MVS en el ámbito más amplio de su trabajo.

Utilizar un enfoque de MVS no conduce necesariamente al desarrollo de nuevos ‘programas de medios de vida’. El enfoque también se puede emplear para reorientar programas existentes a fin de mejorar los medios de vida.

NOTA

Un programa consiste de un conjunto de actividades diseñadas para lograr un propósito específico. El término puede describir una mezcla de proyectos, actividades de capacitación y desarrollo de capacidades, apoyo presupuestario y diálogo sobre políticas. Asimismo, un programa puede focalizarse en una región (como el sur de África), un país o bien, un área dentro de un país. Finalmente, puede ser multisectorial o concentrarse en un único sector.

¿Por qué utilizar medios de vida sostenibles en el diseño de programas?

Si bien la adopción de un enfoque de MVS puede hacer más compleja la planificación, también facilita el diseño eficaz y promueve el uso de las prácticas óptimas existentes. El marco de los MVS proporciona una herramienta para evaluar –y mejorar– la ‘convergencia’ entre las actividades planificadas y las prioridades de los pobres en cuanto a los medios de vida. Aunque el análisis detallado de los MVS por lo general no es apropiado para programas geográficos o sectoriales amplios, el uso del marco de los MVS siempre nos puede ayudar a ‘meditar’ sobre la cadena de causalidades partiendo de las actividades del programa hasta llegar a los cambios en los medios de vida. Asimismo, un enfoque de MVS puede mejorar la coherencia entre actividades dispares dentro de un programa. El Cuadro 1 resume las fortalezas y los desafíos.

NOTA

La Evaluación Ambiental Estratégica (véase el apartado 4.4) es una nueva herramienta que puede ayudar a evaluar el impacto ambiental acumulado de una serie de componentes de programas ayudando, por lo tanto, a garantizar que no se descuiden los aspectos relacionados con la sostenibilidad.

Cuadro 1. Usos, ventajas y desafíos de los enfoques de MVS en el diseño de programas

Formas de utilizar los MVS	Ventajas	Desafíos
Identificar vínculos específicos entre las actividades del programa y las prioridades de los medios de vida de los pobres. Adaptar lo primero a lo segundo y asegurar la coherencia.	Contribuyen de manera más eficaz a la vida de los grupos meta.	Obtener recursos para realizar el análisis. No todas las entidades colaboradoras están igualmente comprometidas con la eliminación de la pobreza.
Identificar y discutir las limitaciones de política para el mejoramiento de los medios de vida.	Promueven el estudio sistemático de las principales formas en las que las políticas afectan los medios de vida.	Su uso requiere de un análisis profundo de las políticas y las instituciones, con herramientas distintas al marco de los MVS.
Realizar un análisis general de los medios de vida para retroalimentar las reformas a las políticas del sector.	Promueven la orientación de las actividades/intervenciones hacia las personas y mejores vínculos intersectoriales.	Los proponentes de enfoques de sector y de MVS pueden comenzar desde perspectivas distintas –es necesario examinar el traslape.
Basarse en el análisis de MVS para identificar nuevas oportunidades de relaciones de colaboración.	Los enfoques de MVS pueden facilitar el diálogo, proporcionar un ‘lenguaje’ común.	Al inicio las entidades colaboradoras pueden mostrar escepticismo. Podría necesitarse mucho desarrollo de capacidades.
Utilizar el marco de los MVS para ayudar a identificar puntos de entrada prioritarios y que rindan grandes beneficios.	Ayudan a garantizar un análisis abierto de las opciones y una secuencia adecuada.	Se requieren otras herramientas para establecer prioridades. Los aspectos de secuencia pocas veces son bien comprendidos.

¿Son los MVS un medio útil para que los aspectos de política incorporen un énfasis en la pobreza?

Las políticas, la legislación y las instituciones desempeñan un papel fundamental en moldear los medios de vida. Los donantes y sus entidades colaboradoras pueden utilizar un enfoque de MVS para incorporar esto a sus programas de tres maneras:

- *Para destacar la influencia de las políticas, las instituciones y la legislación, así como la importancia de las reformas.* El marco de los MVS motiva a los usuarios a identificar de qué

manera estos factores afectan variables clave de los medios de vida. Los principios fundamentales de MVS subrayan la importancia de entender y promover vínculos macro-micro eficaces.

- *Para proporcionar un lenguaje común en el diálogo de políticas y la discusión intersectorial.* Un entendimiento común en el marco de los MVS y la terminología relacionada puede facilitar la discusión de asuntos de política con entidades colaboradoras y entre sectores. El lenguaje de los MVS no 'sustituye' otros términos (por ejemplo, género, exclusión social) pero puede proporcionar un marco organizativo integral para los debates sobre pobreza y el compromiso compartido de eliminarla.

- *Promover un enfoque más centrado en las personas en el ámbito de las políticas.* Un enfoque de MVS puede ayudar a los formuladores de políticas a ver los cambios normativos desde la perspectiva de las personas. Asimismo, puede poner de relieve la necesidad de realizar consultas amplias en torno a asuntos de política, en especial con los pobres.

También se deben reconocer las limitaciones de los MVS en el ámbito de las políticas:

- *Un análisis detallado de los medios de vida a nivel de todo un país en apoyo al desarrollo de políticas nacionales es poco probable,* particularmente en vista de la heterogeneidad de las condiciones de las personas. No obstante, un análisis general de MVS ('rápido y sucio') puede ayudar a resaltar las debilidades en la información existente y orientar la dirección de las evaluaciones participativas de la pobreza.

- *El marco de los MVS de por sí no proporciona un entendimiento adecuado de todos los factores importantes en las áreas de políticas, instituciones y procesos.* Se necesita un amplio espectro de herramientas para desarrollar el entendimiento necesario para evaluar y promover opciones de reformas políticas (véase el apartado 4.11).

- *La tarea de cambiar políticas no se ve necesariamente facilitada por el análisis de MVS.* Un enfoque de MVS, en sí y por sí mismo, no puede sustituir los procesos políticos y sociales subyacentes al cambio.

NOTAS

Un proyecto de investigación financiado por el DFID está explorando los vínculos existentes entre políticas urbanas/función de gobierno, medios de vida sostenibles y eliminación de la pobreza. En particular, plantea las interrogantes siguientes:

- ¿Realmente quién toma las decisiones relacionadas con la administración de la ciudad?
- ¿Cuáles son los resultados de esas decisiones para los pobres?
- ¿Qué determina las estrategias del hogar y de medios de vida?
- ¿De qué manera los pobres influyen en la política y la función de gobierno?

Véanse los apartados 4.4 y 4.13 para obtener más detalles sobre las evaluaciones participativas de la pobreza (EPP). En Kenia, las EPP en zonas rurales proporcionaron información detallada de las percepciones de los pobres sobre su condición de pobres. Las mismas brindaron menos información sobre el dinamismo de los medios de vida de los pobres, la naturaleza de su vulnerabilidad y el impacto de las políticas e instituciones.

¿Cómo combinar los MVS con programas sectoriales?

Algunos han manifestado preocupación por que los enfoques a nivel de sector no sean compatibles con un enfoque de MVS. Ciertamente hay campo para investigar más sobre las relaciones entre los enfoques a nivel de sector y el enfoque de MVS, pero la preocupación principal parece estar mal dirigida (véase además el apartado 1.5).

- Los enfoques a nivel de sector destacan la importancia de la coordinación y la planificación estratégica en apoyo a las prioridades gubernamentales. Tienden a ser desarrollados en torno a un compromiso común con un único mecanismo de desembolso —el programa sectorial. No existe necesariamente un conflicto entre esto y el enfoque de MVS.

- El enfoque de MVS no se basa exclusivamente, como algunos han temido, en intervenciones comunitarias. Los aspectos normativos que destacan en los enfoques a nivel de sector, también son importantes en el enfoque de MVS. Por lo tanto, ambos pueden ser complementarios ya que el enfoque de MVS puede agregar valor a un enfoque a nivel de sector al promover la formación de

vínculos intersectoriales, una participación más amplia de las partes interesadas, un mejor seguimiento del impacto de los enfoques a nivel de sector sobre los medios de vida en el plano local y una mayor capacidad de respuesta ante la diversidad.

- Las actividades que se retroalimentan con un enfoque de MVS pueden centrarse en un único sector en el tanto se entienda adecuadamente el aporte de ese sector a los medios de vida de los pobres. Si el sector en cuestión es apoyado por muchos donantes e involucra un componente importante de prestación de servicios estatales (por ejemplo, en educación y salud) un enfoque a nivel de sector podría ser el medio más eficaz de implantar el enfoque de MVS. Esta es una forma en que los MVS podrían basarse en ‘buenas prácticas’ de desarrollo.

NOTA

El ‘análisis de oportunidades’ constituye una herramienta útil para el establecimiento de prioridades. El mismo implica ordenar las limitaciones con base en su impacto potencial sobre la pobreza, la secuencia de la reforma y la receptividad con respecto a la reforma.

¿Cómo determinar las prioridades del programa?

El enfoque de MVS puede ayudar a identificar las limitaciones clave para el mejoramiento de los medios de vida, pero no ayuda necesariamente a establecer prioridades. Lo anterior se logra mejor utilizando los métodos existentes y pensando en la ventaja comparativa de las diversas entidades colaboradoras y su compromiso con respecto a la reducción de la pobreza. Es necesario, además, utilizar el sentido común (por ejemplo, al identificar las principales limitaciones en cuanto a las políticas) y tener como referencia el programa general bilateral del donante en el país.

3.3 PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS NUEVOS

Por lo general, todo proyecto propuesto se basa en un grupo de beneficiarios vagamente definido. La definición puede ser geográfica, sectorial (por ejemplo, ganaderos, usuarios de energía) o bien, socioeconómica (por ejemplo, mujeres, habitantes de barriadas); el elemento común radica en la meta de eliminación de la pobreza. El análisis de medios de vida ayuda a entender los medios de vida de los beneficiarios previstos, definir las actividades y los objetivos del proyecto y ajustar o revisar las definiciones de grupos prioritarios de partes interesadas.

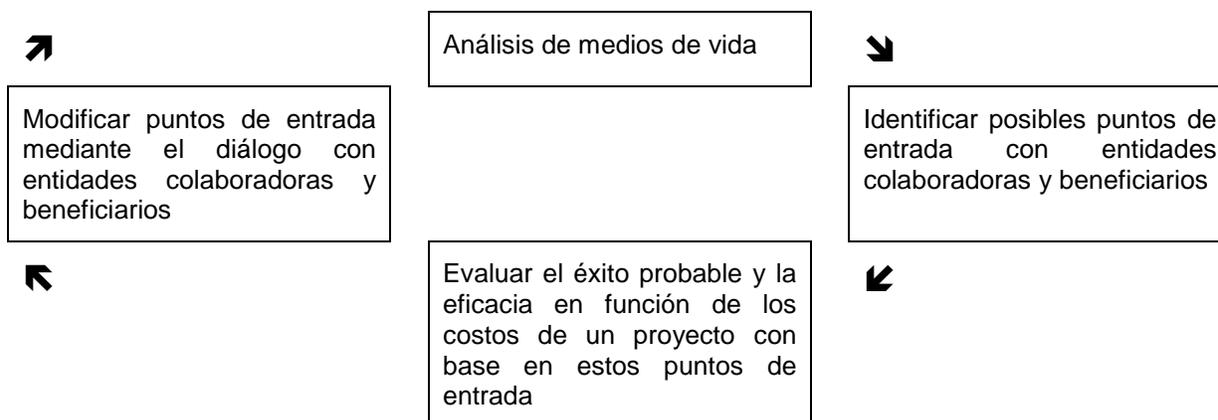
Los proyectos que se diseñan utilizando en enfoque de MVS no tienen que ser etiquetados como ‘proyectos de medios de vida’, ni tampoco deben pretender abordar *todas* las prioridades de los medios de vida. Sin embargo, se basan en principios de MVS y la mayoría emplea el análisis de MVS como una herramienta de planificación para garantizar un enfoque eficaz en la reducción de la pobreza.

NOTA

Un proyecto es un paquete de financiamiento discreto, que comprende una actividad o un grupo de actividades que pueden contribuir –aunque no necesariamente lograr por sí mismas– a la consecución de un objetivo de desarrollo en particular.

¿Cómo identificar puntos de entrada y entidades colaboradoras?

El análisis inicial puede identificar muchas opciones diferentes para apoyar los medios de vida. Lo anterior no significa que los nuevos proyectos deben incluir todos los aspectos relacionados con los medios de vida. En su lugar, se debe hacer énfasis en identificarse con los puntos de entrada ‘más favorecidos’ por las entidades colaboradoras y los beneficiarios potenciales que tendrán un impacto significativo sobre los medios de vida de los pobres. Por lo general, los puntos de entrada se relacionan con *activos de los medios de vida* o con *políticas, instituciones y procesos* (lo que antes se denominaba *estructuras y procesos transformadores*) –véanse los apartados 1.2 y 2.3 y 2.4. Se requiere de un equilibrio entre lo que es deseable (con base en las prioridades locales) y lo que es posible. El enfoque de MVS necesita un proceso de negociación entre el donante y los receptores en torno a cuáles cambios en la calidad de los medios de vida se tratarán de lograr. Por lo tanto, la identificación de proyectos es un proceso iterativo.



NOTA

En la India, el DFID aprovechó una oportunidad para mejorar las oportunidades de los pobres en una iniciativa innovadora y de largo plazo. Se eligió como punto de entrada un programa gubernamental de cuencas a gran escala, a pesar de que existía la preocupación de que los pobres a menudo salen perdiendo en los procesos de planificación basados en la comunidad y de que el desarrollo de cuencas no es necesariamente una de sus principales prioridades. Se consideró que ésta era una forma de mejorar las direcciones positivas del cambio de una manera potencialmente significativa.

Al establecer el orden de prioridad de los puntos de entrada, es importante aprovechar una serie de herramientas (incluyendo técnicas de evaluación económica), la experiencia pasada, las destrezas existentes, las relaciones de colaboración establecidas y las oportunidades para apoyar las *direcciones positivas* del cambio. Se deben calcular los costos de inversión y los rendimientos indicativos para diferentes escenarios, con indicaciones sobre el grado de riesgo involucrado. Sin dicho análisis, es imposible evaluar las ventajas y desventajas entre usos alternativos de los recursos.

Flexibilidad y cambio

El análisis integral de los MVS puede identificar prioridades de intervenciones intersectoriales. O bien, puede indicar que la limitación más apremiante se encuentra en un sector totalmente diferente al que se había previsto originalmente, incluso tentativamente. Esto puede ocasionar problemas si un departamento técnico del DFIF en particular ya ha asumido el liderazgo en el diseño de proyectos e identificado entidades colaboradoras que compartan el mismo interés sectorial. Es necesario que los miembros del equipo demuestren flexibilidad. La siguiente es una lista de opciones:

- Incorporar al proyecto actividades complementarias de otros sectores (por ejemplo, el programa de desarrollo urbano Dire Dawa del DFID en Etiopía ha apoyado las iniciativas de micro crédito de empresas funerarias y matrimoniales locales, y ha ayudado a desarrollar infraestructura comunitaria).
- Revisar detenidamente el plan del proyecto para trasladar el énfasis a limitaciones medulares (incluyendo la extinción gradual de relaciones con entidades colaboradoras inadecuadas).
- Aprovechar al máximo el ancla sectorial existente, incentivando gradualmente el desarrollo de vínculos intersectoriales.
- Abandonar la idea del proyecto.

NOTA

Los proyectos deben ser diseñados con miras a abordar puntos de entrada específicos. Un proyecto que intente hacerlo todo se volverá complejo y difícil de manejar (un error común en las actividades de Desarrollo Rural Integrado –véase el apartado 1.5).

Planificación de las actividades del proyecto

Los enfoques de MVS pretenden ayudar a los proyectos a contribuir de manera más efectiva a la eliminación de la pobreza. Sin embargo, los enfoques de MVS también pueden dificultar el diseño de proyectos y suscitar serias interrogantes sobre el alcance y la efectividad del proyecto. En el Cuadro 2 se resumen estos aspectos.

Cuadro 2. Fortalezas y debilidades de los MVS en la planificación de proyectos nuevos.

Uso del análisis de MVS para ...	Ventajas	Desafíos
Entender las prioridades de los pobres.	Ayuda a desarrollar 'convergencia' entre las actividades del proyecto y las prioridades de los pobres.	Puede reducir la compatibilidad con la actividad propuesta por el donante. Requiere flexibilidad por parte del donante.
Identificar vínculos: <ul style="list-style-type: none"> • entre sectores • entre el nivel de campo y de políticas • entre lo urbano y lo rural 	Evita la mentalidad aislacionista. Ayuda a garantizar que los vínculos sean abordados en otra parte, en caso de no ser abordados por el proyecto. Cuestiona los supuestos tradicionales. Proporciona un marco y una estructura analítica.	No es posible abordar todos los problemas. Es necesario establecer prioridades.
Generar una gama de puntos de entrada. Diseñar actividades de proyectos que: <ul style="list-style-type: none"> • tenga una secuencia adecuada • acomoden relaciones intercomunitarias e intereses potencialmente en conflicto 		En necesario establecer prioridades. No es precisamente útil para una planificación detallada. Siguen siendo necesarias muchas otras herramientas.

NOTA

Cualquiera que sea la 'ruta' que se tome en el análisis de medios de vida, se utilizarán herramientas y métodos similares (véase la Sección 4).

Por otro lado, el marco de los MVS puede ayudar a estructurar el debate en torno a aspectos difíciles, incluyendo:

- evaluar qué se requiere para que las intervenciones beneficien a los pobres en gran escala (garantizar que no existan 'brechas' importantes y que las actividades tengan una secuencia adecuada);
- la naturaleza de las relaciones intercomunitarias y la búsqueda de opciones de mutuo beneficio para apoyar los medios de vida de diferentes grupos; y
- el equilibrio entre los intereses de corto plazo de los medios de vida y las preocupaciones ambientales de más largo plazo. Es fundamental evitar la microplanificación de las actividades del proyecto. Finalmente, es esencial ser flexibles para adaptarse a una nueva manera de entender los medios de vida o a circunstancias cambiantes.

NOTA

Las actividades de un proyecto no son un fin en sí mismas, sino un medio para lograr una significativa reducción de la pobreza. Los proyectos deben ser flexibles para que se puedan identificar y aprovechar nuevas oportunidades a medida que surjan (véase el apartado 3.6 para consultar una discusión más detallada sobre proyectos de proceso).

Destrezas y disciplinas

El apartado 3.1 sugiere dos enfoques para el análisis de medios de vida: encargar un análisis de medios de vida específico o integrar análisis convencionales después de ocurrido un hecho. Una alternativa podría ser combinar ambos enfoques: una evaluación inicial de los aspectos relacionados con los medios de vida, seguida de un análisis más detallado en áreas específicas (algunas de las cuales quizás no se hayan previsto al inicio). A continuación, este análisis detallado se incorpora a la síntesis final. En cualquiera de los casos, las destrezas convencionales para el diseño de proyectos siguen siendo importantes y las destrezas de trabajo en equipo serán sumamente necesarias. Se debe asignar suficiente tiempo para garantizar que los integrantes del equipo tengan un marco de referencia común con respecto a los aspectos, conceptos y principios relacionados con los MVS y que las entidades colaboradoras estén plenamente integradas al equipo (véase el apartado 4.7).

NOTA

El manual de orientación del DFID sobre abastecimiento de agua y sanidad contiene perspectivas de sector sobre desarrollo social, salud, ambiente, sostenibilidad, economía, finanzas, instituciones y tecnología. El mismo ha sido diseñado para ayudar al personal del DFID –y a entidades colaboradoras de proyectos provenientes de diversas disciplinas –a familiarizarse con aspectos que abarcan varias esferas de los medios de vida sostenibles.

¿Cómo afecta el enfoque de MVS la manera en que se ve un proyecto?

La experiencia previa sugiere que los proyectos nuevos orientados por MVS se caracterizan por:

- una ampliación del enfoque –en particular, da más énfasis al desarrollo de capital social y al empoderamiento de los pobres para que tengan acceso a otros bienes;
- un aumento en la duración para poder desarrollar relaciones de colaboración más sostenibles y lograr medios de vida sostenibles de más largo plazo (y reducción de la pobreza);
- un mayor uso de enfoques de procesos y más énfasis en el aprendizaje; y
- un mayor enfoque en la vinculación de aspectos macro y micro.

3.4 EXAMEN DE LAS ACTIVIDADES EXISTENTES

Un enfoque de MVS puede servir para examinar proyectos y programas existentes, incluso si estos originalmente no fueron diseñados empleando un enfoque de MVS explícito. Un examen con base en los medios de vida arroja una nueva perspectiva y brinda una oportunidad para detenerse y explorar de qué manera un proyecto o programa está afectando los medios de vida de los pobres, y ver cómo se pueden mejorar estos impactos. No existe ningún enfoque establecido, pero un examen de este tipo deberá arrojar luz sobre:

- las distintas maneras en que las actividades de un proyecto/programa afectan directa o indirectamente los medios de vida de las personas y el contexto que los moldea;
- si se están abordando las prioridades de los medios de vida de las personas;
- de qué manera las estrategias de medios de vida de las personas están afectando su participación y los beneficios obtenidos del proyecto o programa; y
- cómo se pueden adaptar las actividades para mejorar los impactos sobre los medios de vida para los grupos meta, manteniendo la coherencia con respecto al propósito general del proyecto.

NOTA

Un examen con base en los MVS en el sector turístico en Namibia produjo un útil contraste con los análisis convencionales en este sector. Por lo general, éstos se enfocan ya sea en los ingresos y el empleo locales (aunque no en otros aspectos de los medios de vida) o *bien*, en impactos ecológicos o en la contribución en términos de divisas.

¿De qué manera difiere esto del seguimiento normal?

Las actividades de seguimiento y evaluación (SyE) suelen medir el progreso en cuanto al logro de resultados y el propósito en un marco lógico de un proyecto (véase el apartado 3.6). En el caso de proyectos que no han sido diseñados mediante un enfoque de MVS, un examen con base en los medios de vida irá más allá de las metas del marco lógico para abordar el impacto sobre los medios de vida. Si la eliminación de la pobreza parece ser la meta general del proyecto, un examen con base en los medios de vida también brindará la oportunidad de volver a examinar el objetivo de pobreza, a fin de evaluar la contribución del proyecto y, de ser necesario, reorientarlo.

Un examen más amplio, con base en los medios de vida, también puede ser incorporado a las actividades 'normales' de SyE (véase el apartado 3.5), incluyendo las revisiones resultado-a-meta y las evaluaciones del impacto al final del proyecto.

NOTA

Por lo general, existen ventajas y desventajas entre lo oportuno de la información y la certeza de los resultados. Si bien el impacto de las actividades del proyecto sobre los medios de vida pueden volverse aparentes desde un inicio, quizá no sea posible medir este impacto durante algún tiempo. Sin embargo, podría ser demasiado tarde para reorientar el proyecto.

Preguntas clave para estudiar y analizar

Incluso pequeños cambios en cuanto al momento escogido, la ubicación, la secuenciación o la asistencia técnica, pueden mejorar la compatibilidad de un proyecto con las prioridades de los medios de vida. El análisis de los medios de vida de los participantes puede ayudar a responder las siguientes interrogantes, generando recomendaciones para el cambio o para nuevas actividades.

(i) ¿Qué cambio está ocurriendo a nivel micro?

El análisis de MVS a menudo pondrá de relieve circunstancias indirectas, menos obvias pero muy importantes, en las que las actividades actuales del proyecto afectan los medios de vida (por ejemplo, mediante estrategias que están en conflicto o que complementan otras estrategias de medios de vida). El marco de los MVS se puede utilizar como una lista de comprobación de los aspectos que se deben tomar en cuenta.

(ii) ¿De qué manera las estrategias de los MVS influyen sobre el grado de participación local?

El análisis de MVS (que integra el análisis de las partes interesadas –véase el apartado 4. 4) debe revelar por qué ciertos grupos meta se retiran o no participan y cómo se puede mejorar la participación. Si la participación en las actividades del proyecto es riesgosa, requiere del acceso a bienes específicos o se lleva a cabo en un momento de mucha actividad, los pobres podrían quedar excluidos. Algunas barreras a la participación pueden ser insuperables; otras podrían ser reducidas mediante cambios en el modo de operación.

(iii) ¿De qué manera el contexto institucional y de políticas influye sobre los MVS?

El análisis de MVS debe revelar la medida en que las actividades actuales abordan aspectos relacionados con los vínculos macro–micro. Si se trata de un proyecto basado en un área: ¿está influyendo lo suficiente a nivel de las políticas? Si se trata de un proyecto a nivel normativo: ¿está tomando en cuenta los problemas generales en torno a los medios de vida y va más allá de los aspectos sectoriales? El examen también puede ayudar a identificar de qué manera diversos elementos de *política, instituciones y procesos* limitan u ofrecen oportunidades para el proyecto y, en términos más generales, para los medios de vida.

NOTA

El análisis social y de medios de vida en zonas urbanas muestra que la discriminación de género, las estructuras de poder informales, la falta de tiempo y las horas de trabajo inusuales (por ejemplo, en la recolección de basura) pueden afectar la capacidad de participación de las personas. En un proyecto urbano en Zambia, se ha aumentado la participación mediante el establecimiento de grupos de apoyo a los problemas de género. En Faisalabad, Pakistán, las clases de alfabetización de adultos sólo para mujeres y los grupos de servicios financieros han abierto el espacio necesario para desarrollar confianza y destrezas de negociación.

¿Cuáles son las consecuencias en la práctica: Métodos, destrezas y tiempo?

Es necesario emplear diversos métodos para obtener una imagen clara de la complejidad de los medios de vida y determinar si el proyecto ha tenido éxito en sus acciones por reducir la pobreza (véase el apartado 4). El marco de los MVS se puede utilizar para planificar la evaluación y sintetizar los hallazgos; el análisis debe incorporar herramientas como el análisis de las partes interesadas y de género, para garantizar que se esté tomando en cuenta la diferenciación social (véanse los apartados 4.3–4). Lo anterior obviamente requiere de un equipo multidisciplinario. Las siguientes destrezas revisten particular importancia: adaptar la evaluación rural participativa (ERP) a preguntas pertinentes a los medios de vida sostenibles, combinar datos cuantitativos y cualitativos (véase el apartado 4.7) y crear vínculos entre el análisis a nivel local y el análisis de políticas. Es necesario contar con sólidas destrezas analíticas a fin de identificar un rumbo claro y evitar una sobrecarga de información. La participación del personal local permitirá efectuar un examen basado en perspectivas de más largo plazo sobre los temas en cuestión.

El aporte de tiempo y recursos deberá ser proporcional al tamaño del proyecto/programa y a la importancia de la decisión a la cual se incorporarán los hallazgos del examen. El examen de proyectos de las ONG empleando los MVS ha requerido una o dos semanas de trabajo de campo y varias semanas de estudio y redacción. Sin embargo, un examen con base en los MVS para pasar a una nueva fase de un programa de país importante (varios millones de libras) podría justificar meses de insumos.

NOTA

Otras herramientas cualitativas y participativas podrían ser importantes para abordar los aspectos clave de la diferenciación y la exclusión social (véase el apartado 4.5).

¿Puede un examen con base en MVS conducir a cambios reales?

(i) Usar los resultados para adaptar los planes

Si un proyecto no descansa en principios de MVS explícitos, la oportunidad para mejorar su 'compatibilidad' con los medios de vida (y su contribución a la eliminación de la pobreza) dependerá de factores como el alcance y los objetivos del proyecto, la naturaleza de la sociedad, la fase de ejecución, los procedimientos operacionales y el grado de flexibilidad.

(ii) Usar el proceso para adaptar las actitudes

La principal contribución del examen con base en MVS podría radicar en que genera un cambio gradual en la mentalidad de los profesionales, en lugar de producir un cambio específico en el plan del proyecto. Mediante el uso de técnicas participativas y de consulta, la revisión puede ayudar a todos los actores involucrados a desarrollar un entendimiento común sobre los objetivos finales del proyecto y sobre cuál debe ser objeto de seguimiento. Puede propiciar un clima de aprendizaje en el proyecto (precisamente porque cuando se trata de los medios de vida, todos tienen algo que aprender) y promover el pensamiento innovador. Asimismo, podría ser una buena forma de presentar a las entidades colaboradoras conceptos de medios de vida.

NOTA

En el sector turístico, los aspectos económicos seguirán predominando. Sin embargo, una revisión del turismo en Namibia generó varias recomendaciones dirigidas a mejorar el impacto sobre los medios de vida (siendo el más importante aumentar el grado de participación local en la planificación del turismo, de manera que las prioridades de los medios de vida de los habitantes estén presentes en la toma de decisiones).

¿Cuál es el valor agregado del enfoque de medios de vida sostenibles?

Un buen examen, fundamentado en prácticas óptimas de desarrollo social, evaluación de la función de gobierno, análisis económico y de políticas, evaluación ambiental, análisis de la pobreza y enfoques participativos, podría identificar los mismos aspectos y recomendaciones que un 'examen con base en MVS'. Sin embargo, el uso de un enfoque de MVS:

- ofrece un marco analítico útil para integrar ideas y métodos, así como una estructura para ir más allá del alcance de un SyE normal;
- proporciona una lista de comprobación de los aspectos clave y un lenguaje común para el personal que trabaja en el sector;
- fomenta un cambio de mentalidad para pasar de los resultados a las personas, de lo obvio a lo no tan obvio (véase el Recuadro 1); y
- puede conducir a cambios reales en cuanto a la ejecución, así como en las destrezas y las actitudes.

Recuadro 1. Efectos menos obvios de un proyecto

Un estudio de diez iniciativas diferentes dirigidas a mejorar las viviendas urbanas y los servicios básicos en Sudáfrica, India y Pakistán ha generado un entendimiento profundo sobre cómo se han visto afectados diversos aspectos de los medios de vida. Lo anterior puso de relieve impactos positivos indirectos sobre:

- ingresos en efectivo (recortando costos en efectivo y proporcionando nuevas oportunidades de generación de ingresos);
- habilidad de los hogares para enfrentar los riesgos financieros, económicos y ambientales; y
- condición social de las personas y su derecho de hacer demandas al sistema político.

3.5 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SyE)

Los principios de MVS resaltan la importancia de aprender durante la ejecución. Las actividades de SyE constituyen pasos clave en el proceso de aprendizaje. Además de satisfacer los requerimientos de responsabilidad financiera, las actividades de SyE deben tratar de derivar lecciones sobre qué ayuda y qué no ayuda a reducir la pobreza, y adaptar las actividades a las cambiantes circunstancias de los medios de vida.

Al mismo tiempo, las fortalezas de los medios de vida presentan desafíos para el seguimiento y la evaluación. ¿Cómo puede el SyE:

- adoptar principios participativos y de medios de vida centrados en las personas?
- ser integral, dando seguimiento a los cambios en toda la gama de prioridades e influencias de los medios de vida?
- apoyar un enfoque de proceso, de 'aprendizaje'?

NOTA

Las actividades de SyE deben fundamentarse en las buenas prácticas de seguimiento y evaluación de la pobreza. Esta área ha adquirido prominencia recientemente y refleja un amplio compromiso con los Objetivos de Desarrollo Internacionales y con la ejecución de los planes de acción contra la pobreza en muchos países.

Se puede usar/adaptar una variedad de herramientas de SyE para abordar estos aspectos. Sin embargo, comprender claramente los objetivos de SyE (para quién, por quién y con qué propósito

se recolecta la información) es tan importante como la selección de instrumentos. Si se va a dar seguimiento a las tendencias de los medios de vida en el largo plazo, las instituciones formales e informales en países receptores deben desempeñar un papel más amplio y de largo plazo con respecto a las actividades de SyE. Lo anterior implica la necesidad de desarrollar destrezas, contar con los recursos adecuados y –el mayor reto de todos– un entorno institucional en el que las actividades de SyE sean percibidas como un insumo útil para los procesos de examen de políticas y asignación de recursos. Además, significa que los sistemas de seguimiento propuestos deben basarse e integrarse a los sistemas de seguimiento y gestión de la información que existen dentro de las organizaciones pertinentes.

NOTA

Para convencer a las entidades colaboradoras, es necesario demostrar el valor de realizar un SyE práctico y orientado a la pobreza en el curso de un proyecto. Involucrar a las entidades colaboradoras en la selección de indicadores y mantener simple el diseño, aumentará las probabilidades de que las actividades de SyE continúen después del proyecto.

Cómo centrar en las personas las actividades de SyE

Lo que importa en un enfoque de MVS son los cambios en los medios de vida de las personas –y no en los recursos en sí. Por lo tanto, el SyE debe ver más allá de los indicadores de avance basados en las actividades (por ejemplo, la prestación de servicios, visitas a las clínicas) y de las definiciones de cambio basadas en los recursos (por ejemplo, mayor producción de energía o de cultivos) a fin de medir los logros desde la perspectiva de las entidades colaboradoras y los beneficiarios. Lo anterior implica un alto grado de participación en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los indicadores de desempeño.

No existe una única definición de SyE centrada en las personas. Los enfoques tales como el seguimiento del contacto con los beneficiarios, el análisis de las partes interesadas y un SyE participativo suelen incluir uno o más de los elementos siguientes:

- los indicadores son identificados y negociados con las entidades colaboradoras/beneficiarios;
- las entidades colaboradoras/beneficiarios son responsables de la recolección y del análisis de datos;
- las actitudes de las personas que deben cambiarse son resaltadas (además de las medidas físicas de cambio);
- las entidades colaboradoras/beneficiarios desempeñan un papel clave al juzgar el desempeño directamente (mediante la evaluación de los indicadores y de los resultados) y/o indirectamente (mediante evaluaciones periódicas sobre la ‘satisfacción del cliente’).

También se puede emplear una amplia gama de herramientas (por ejemplo, clasificación en orden de importancia y calificación, árboles de problemas, trazado de mapas, cronogramas, etc.). Sin embargo, estos enfoques y herramientas no se centran inherentemente en las personas –únicamente adquieren esta característica cuando se adoptan objetivos y procesos adecuados para efectuar el SyE.

NOTA

La evaluación participativa debe ser complementada con cierto grado de evaluación externa –por ejemplo, beneficios ambientales, de salud y a nivel nacional, de los cuales los participantes no están muy conscientes. Asimismo, la evaluación externa puede ayudar a reducir los posibles sesgos dentro de los proyectos.

Qué tan integral se debe ser

Los enfoques de MVS centran la atención en los vínculos existentes entre los ‘componentes’ de los medios de vida. Una mejora en un elemento (por ejemplo, el entorno político o el acceso a un activo) no se puede considerar un éxito antes de evaluar los efectos de la segunda ronda sobre otros componentes de los medios de vida. Lo anterior implica la necesidad de dar seguimiento a una gama más amplia de indicadores, de manera que se lleguen a entender las consecuencias

intencionales y no intencionales, directas e indirectas de la actividad de desarrollo. Una forma de captar los efectos desencadenantes es mediante el empleo de indicadores de cambio en el comportamiento (por ejemplo, se podría mostrar que un aumento en el tiempo/mano de obra asignado a las actividades productivas tendría un efecto desencadenante en el acceso a los servicios de salud).

En la práctica, los sistemas de SyE no pueden ‘evaluar’ los medios de vida en su totalidad. Sin embargo, deben abordar tanto los efectos positivos como los negativos de la actividad del proyecto en los sistemas de medios de vida, así como la otra cara: los efectos (limitaciones/oportunidades/supuestos) de los sistemas de medios de vida sobre las actividades del proyecto. Para medir esto, se pueden diseñar indicadores o listas de comprobación relativamente sencillas.

NOTA

En un proyecto de mejoramiento de barriadas en Calcuta, el análisis de MVS fue acompañado de diversas herramientas participativas de evaluación del impacto (diagramas de flujo de impacto, matrices de satisfacción, diagramas de Venn). Estas herramientas ayudaron a identificar los criterios de los habitantes locales en cuanto al aspecto de satisfacción para incorporarlos en los indicadores de rendimiento del proyecto en general.

Cómo dar seguimiento a los vínculos macro–micro

Los sistemas de SyE deben tratar de dar seguimiento a los cambios a nivel de políticas y a nivel local, así como a los vínculos existentes entre ambos. Las medidas de cambio institucional (por ejemplo, en cuanto a la prestación de servicios, la representación en los procesos de toma de decisiones) deben ser complementadas con el seguimiento a nivel local de las percepciones del cambio, utilizando técnicas tales como el trazado de mapas institucionales. De ser posible, también se deben medir los cambios en el comportamiento o en las condiciones locales que resulten de los cambios institucionales. Sin embargo, las brechas entre la reforma a instituciones/políticas y sus efectos más amplios podrían limitar lo que se puede medir. Otro problema es que el cambio institucional rara vez afecta a todos por igual y diversos grupos suelen tener opiniones sumamente diferentes sobre el mismo. Por lo tanto, a las diferencias en cuanto al impacto entre los grupos – especialmente los impactos negativos sobre algunos grupos en particular– se les debe dar seguimiento y considerar en el contexto del objetivo general de eliminación de la pobreza.

NOTA

Un ‘mapa institucional’ ubica a los grupos en términos de sus relaciones con otras organizaciones y de la importancia (para el grupo) y solidez de estas relaciones. Se puede emplear este enfoque para determinar, entre otras cosas: dónde se encuentra el grupo actualmente; dónde quisiera estar y los cambios ocurridos en sus relaciones a lo largo del tiempo.

¿Cómo acomodar el dinamismo de los MVS?

El enfoque de MVS intenta asegurar que el apoyo externo refuerce los patrones positivos de cambio y mitigue las tendencias negativas. Se requiere de una mezcla de indicadores para captar procesos dinámicos, lo cual generalmente es válido para proyectos con procesos que presentan particulares desafíos en cuanto a SyE – véase el apartado 3.6)

- *Indicadores de desempeño:* se refieren a metas de más largo plazo. La medida indica lo que se ha logrado (indicadores retrospectivos).
- *Indicadores de proceso:* miden el avance continuo rumbo a los resultados previstos.
- *Indicadores anticipados:* sugieren lo que sucederá, especialmente en el más largo plazo (por ejemplo, los indicadores de cambios en el comportamiento proporcionan muestras tempranas de avance). Pueden incorporarse a estudios *a posteriori* y a evaluaciones del impacto.

Los indicadores de proceso y anticipados deben incluir: (a) identificación explícita de las relaciones de causa y efecto que los vinculan a los resultados previstos y (b) medidas de cantidad y calidad

que evalúen la observancia de 'normas' acordadas (por ejemplo, niveles de participación, representación de diferentes grupos).

NOTA

Es importante distinguir entre indicadores de proceso y de desempeño. Los indicadores de proceso pueden sugerir que un proyecto está desarrollándose muy bien (por ejemplo, la participación de grupos excluidos podría ir en aumento), mientras que los indicadores de desempeño podrían ser desalentadores. Por ende, es crucial entender las relaciones de causa y efecto.

Manejo de indicadores múltiples

El enfoque de MVS requiere de una combinación de indicadores complementarios para evaluar el cambio en los medios de vida. Una única medida 'objetiva' del desempeño (por ejemplo \$/día) no es suficiente. Sin embargo, mezclar múltiples indicadores cuantitativos y cualitativos puede generar problemas.

- Los indicadores cualitativos definidos por el beneficiario a menudo son específicos al contexto. Podría ser difícil derivar de ellos medidas sumarias del desempeño del proyecto o del programa en general. (Esto tiende a complicarse más cuando se realiza una evaluación general del impacto que en el SyE interno de un proyecto).
- Es posible que los indicadores utilizados para el aprendizaje interno del proyecto no sean compatibles con las obligaciones externas de los donantes (por ejemplo, presentar informes sobre metas acordadas, rendición de cuentas). La transparencia es necesaria al negociar cuáles criterios se emplearán para medir el cambio y el progreso.
- Los indicadores de MVS en un proyecto podrían no tener equivalentes *directos* dentro de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales (aunque las nuevas metodologías de evaluación de la pobreza pueden ayudar a identificar los vínculos). Incluso cuando existen equivalentes directos, las demoras y la baja velocidad de reproducción sugieren que los indicadores de más alto orden serán relativamente insensibles a los cambios inmediatos a nivel del proyecto. Sin embargo, estos indicadores pueden proporcionar un punto de referencia y/o un marco para diseñar e interpretar los indicadores del proyecto. Los vínculos pueden mejorarse utilizando marcos lógicos en cascada en la planificación de programas (véase el apartado 3.6).

Las tensiones entre los indicadores cuantitativos y los cualitativos no deben exagerarse. Muchas técnicas cualitativas utilizan medidas cuantitativas (por ejemplo, clasificación en orden de importancia y calificación) y en la práctica, ambas se complementan. De manera similar, los indicadores 'abstractos', tales como satisfacción del cliente, pueden ser comparados entre proyectos sin importar el contexto (véase además el apartado 4.7).

NOTAS

No intente medirlo todo. Concéntrese en los nexos clave, teniendo presente otros aspectos potenciales identificados al usar el marco de medios de vida sostenibles.

3.6 EI ENFOQUE DE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES Y LOS MARCOS LÓGICOS

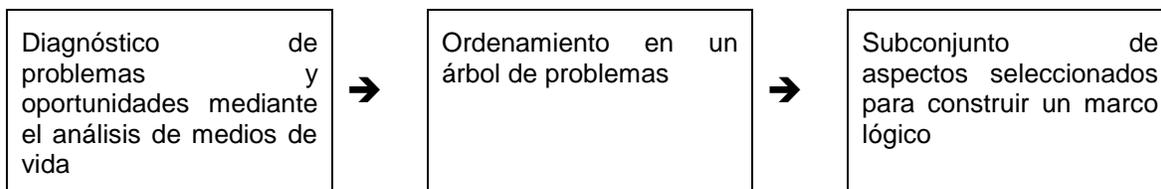
El enfoque de MVS y los marcos lógicos son herramientas que se pueden emplear para diseñar, administrar y evaluar proyectos y programas. El análisis de medios de vida ayuda a explicar *por qué y de qué forma* las personas son pobres. Un marco lógico traduce este diagnóstico a la acción en la forma de un proyecto, programa o estrategia de país. Resume *cómo* se espera que una intervención propuesta logre un desempeño determinado –que, a su vez, contribuirá a eliminar la pobreza– ayudando a centrar la atención en un conjunto manejable de aspectos.

NOTAS

Un marco lógico define qué hará una intervención, qué proporcionará, el impacto que se espera lograr y la contribución de ese impacto a objetivos de más alto nivel (generalmente la eliminación de la pobreza). Resume los indicadores empleados para dar seguimiento al progreso y describe de qué manera se recopilará dicha información. Asimismo, explica de qué manera se espera que el entorno externo moldee el impacto del proyecto. (Véase *Office Instructions* (Instrucciones de la oficina), DFID , Vol.II, Sección D)

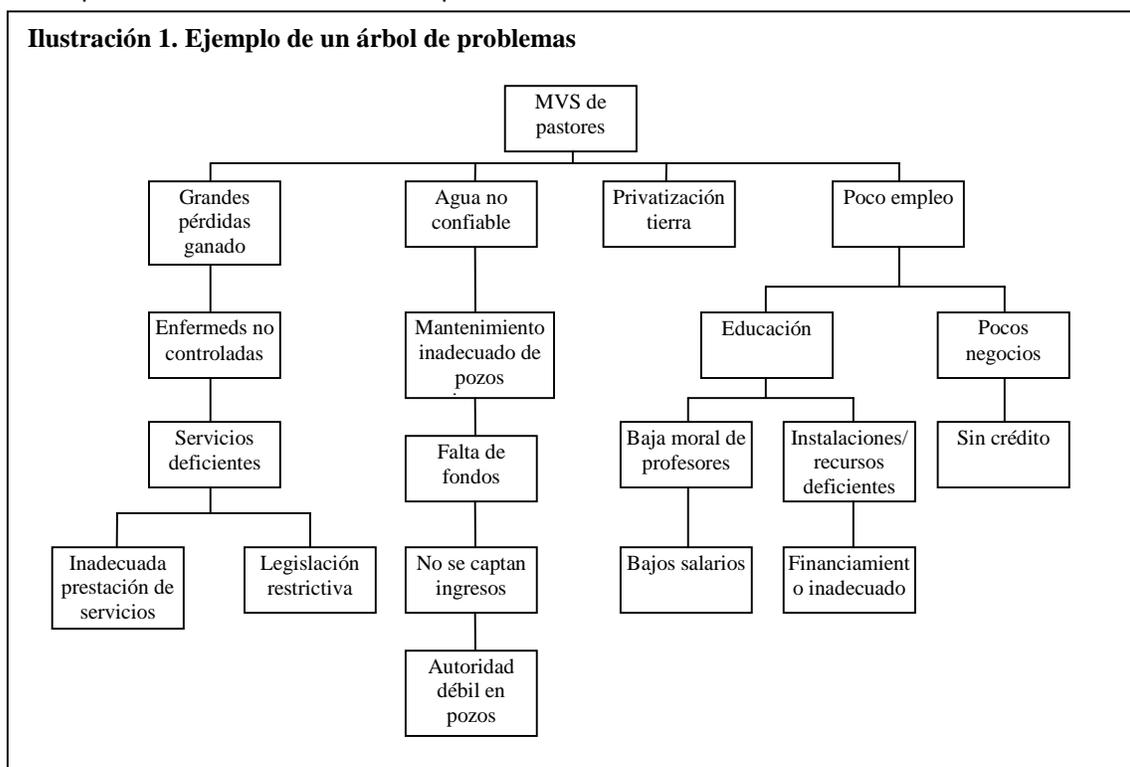
Uso de un enfoque de MVS para construir un marco lógico

El enfoque de MVS y el desarrollo de un marco lógico pueden unirse durante el diseño de un nuevo proyecto o programa, de la manera siguiente:



Relación entre los medios de vida y el árbol de problemas

Los aspectos identificados mediante el análisis de MVS se pueden ordenar en una jerarquía de causa y efecto, en la forma de un árbol de problemas (u oportunidades) (véase la Ilustración 1). Esto se puede desarrollar de manera participativa: cada 'aspecto' identificado por un participante se anota en una tarjeta. A continuación, los participantes ordenan las tarjetas de acuerdo a una jerarquía de causa y efecto. Los puntos de vista externos también podrían ser importantes, especialmente en el caso de temas menos tangibles o sensibles –tales como la forma en que las élites responden a las iniciativas de los pobres.



NOTAS

Los marcos lógicos en cascada, en donde la declaración del propósito de un marco lógico es el producto de otro marco lógico, ayudan a establecer vínculos verticales entre proyectos. Es probable que resulten ser tan importantes para el enfoque de MVS como los marcos lógicos de los Programas por Países. En vista de que operan a un nivel superior, pueden ayudar a establecer vínculos y aspectos complementarios entre diversos proyectos y con los proyectos de las entidades colaboradoras (por ejemplo, otros donantes, las ONG, sociedad civil).

Relación entre el árbol de problemas y el marco lógico

El análisis integral de MVS no requiere de intervenciones integrales; los puntos de entrada deben ser ordenados con base en su prioridad. Esto significa que se debe prestar atención a un subconjunto de aspectos en el árbol de problemas y utilizarlos para construir un marco lógico. Los cuatro niveles del árbol de problemas se correlacionan con la meta, el propósito, los productos y las actividades del marco lógico.

¿Qué diferencia marca el enfoque de MVS?

El enfoque de MVS nos insta a considerar (y abordar) una amplia gama de factores que moldean los medios de vida. Muchos de estos aspectos, en particular aquellos que se relacionan con el *Contexto de la vulnerabilidad* de los pobres y con *Políticas, instituciones y procesos* (conocido previamente como *estructuras y procesos transformadores*, véanse los apartados 4.8 y 4.11), podrían haber aparecido en la columna de 'supuestos' de un marco lógico. Los supuestos son aspectos reconocidos como importantes pero que se considera que están más allá del alcance de la intervención. Muchas veces, los supuestos no han resultado verdaderos y han comprometido considerablemente el impacto de una intervención (es decir, que se han convertido en supuestos mortales).

El análisis de MVS nos ayuda a abordar estos supuestos como parte del diseño del proyecto. Los supuestos pueden ser 'interiorizados' ya sea incluyendo actividades complementarias (para abarcar supuestos 'horizontales') o bien, vinculando proyectos relativos a procesos y servicios primarios con los de procesamiento y comercialización para garantizar un entorno propicio adecuado. En el ejemplo de la página anterior, el apoyo educativo y los programas de crédito serían dos proyectos complementarios requeridos para mejorar las posibilidades de empleo en actividades ganaderas.

Cuando los supuestos no sean 'interiorizados', podría ser necesario que los marcos lógicos incluyan indicadores para dar seguimiento al cambio en los supuestos propiamente dichos. El proyecto estará dando seguimiento de manera efectiva a su propio contexto externo de manera que, de ser necesario, se pueda modificar el diseño del proyecto.

NOTA

Un árbol de problemas bastante desarrollado mediante el uso de un enfoque de MVS, identificará una gama de aspectos que –de no ser abordados– se convertirán en supuestos mortales para el proyecto.

Marcos lógicos y proyectos de proceso

La adopción de un enfoque de MVS posiblemente dé como resultado más proyectos de proceso. Los marcos lógicos para estos proyectos deben actuar como herramientas de gestión dinámica que puedan modificarse a medida que se desarrolle el proyecto. Lo anterior se logra definiendo en el marco lógico inicial desempeños provisionales (o hitos) y especificando los resultados finales como parte del proyecto. Los marcos lógicos para proyectos de proceso deben considerarse una herramienta para el aprendizaje y la adaptación, en lugar de un plan maestro para celebrar contratos con los consultores.

Si el contexto del proyecto cambia, podría ser necesario cambiar las actividades (y con ello, el marco lógico). El análisis de MVS puede ayudar a identificar la cadena de acontecimientos por

medio de los cuales se mejoraron los MVS y, con ello, de qué manera el proyecto –y su marco lógico asociado– puede ser modificado para garantizar que se logre el propósito. Por ejemplo, DELIVERI (un proyecto de proceso que pretende reformar un departamento del gobierno en Indonesia) cambió su marco lógico cuatro veces durante los primeros tres años. Con cada iteración, se han ido especificando más los resultados y los indicadores verificables objetivamente.

NOTAS

En proyectos de proceso, se pueden identificar y acordar objetivos generales de cambio, pero es posible que, en un principio, las modalidades exactas para lograr dichos objetivos no se conozcan o no se puedan conocer. Tales proyectos deben ser abordados de manera exploratoria. La ejecución tiene lugar en etapas sucesivas y definidas, y las actividades futuras se planifican a la luz de los resultados alcanzados hasta el momento. Véase la Nota Técnica No.4 del DFID, *The Process Approach to Projects* (El enfoque de proceso en los proyectos).

Marcos lógicos para plazos más largos

El enfoque de MVS busca un impacto y una sostenibilidad de largo plazo. Esto significa que los indicadores de impacto verificables objetivamente (a nivel de propósitos y metas) deben medirse bien a futuro, a menudo más allá del ciclo de vida del proyecto mismo. La mejor forma de garantizar que esto suceda es vinculando sistemas de seguimiento y evaluación específicos para un proyecto/programa a sistemas nacionales más amplios de recolección de datos (estudios estadísticos nacionales, etc.). Crear y desarrollar un vínculo de esta naturaleza es una manera eficaz de brindar apoyo para el desarrollo de capacidades a oficinas centrales de estadística o a entidades equivalentes. Se espera que estas oficinas desempeñen un papel cada vez más importante en los sistemas de evaluación de la pobreza en general, ayudando a unificar e interpretar información más o menos formal, proveniente de diversos sectores. Es preferible trabajar con los sistemas ya existentes en lugar de establecer sistemas nuevos, potencialmente insostenibles y generales, para dar seguimiento y evaluar la pobreza.

NOTA FINAL: Estas Guías tienen el propósito de estimular la reflexión y el aprendizaje. Se insta a los lectores a que envíen sus comentarios y contribuciones a: livelihoods-connect@ids.ac.uk

© DFID 2000

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

SECCIÓN 4: MÉTODOS

4.1 GENERALIDADES

Esta sección de las Guías estudia el proceso de investigación de los medios de vida para fines de preparación de proyectos y formulación de políticas. El propósito de la sección es ofrecer al lector pautas que le permitan entender de manera global qué son los medios de vida y conocer una gama de métodos para abordar los componentes clave del marco de los medios de vida sostenibles.

- Los apartados 4.1–4.4 examinan el proceso de análisis de los medios de vida e introducen una serie de herramientas comunes.
- Los apartados 4.5–4.6 detallan los métodos rápidos y participativos y las encuestas muestrales.
- El apartado 4.7 estudia algunos de los problemas y dilemas que pueden surgir al realizar un análisis.
- Los apartados 4.8–4.13 se ocupan de componentes especiales del marco y de los métodos más convenientes para estudiarlos.

NOTA

Si bien el término ‘métodos’ se emplea de una manera general, cabe señalar que las fuentes de los datos difieren de las metodologías empleadas para recolectarlos y de las distintas modalidades de análisis de problemas o tipos de datos. La clave de un análisis eficaz de los medios de vida sostenibles es ser flexible, es decir, emplear una variedad de ‘métodos’ según sea necesario. Es importante aprovechar en las herramientas y habilidades existentes pero, al mismo tiempo, es esencial evitar ideas preconcebidas, infundadas, y los sesgos sectoriales excesivos.

¿Por qué estudiar los medios de vida?

El enfoque de MVS ofrece una oportunidad para mejorar las acciones tendientes a reducir la pobreza, procurando una visión integral de las condiciones de vida de los pobres y de la forma como ellos mismos se perciben, en lugar de saltar a conclusiones premeditadas y proceder de inmediato a efectuar análisis aislados, exhaustivos de atributos específicos.

- Lo que pareciera ser el punto de apoyo de los ingresos familiares –por ejemplo, un cultivo comercial como el cacao o el café, o un tipo específico de empleo remunerado– podría contribuir menos al sustento familiar que lo que se pensaba con base en impresiones preliminares.
- Las limitaciones de activos varían de un lugar a otro, de un grupo a otro y entre los distintos estratos económicos. Por lo general, los grupos más pobres tienen un acceso más limitado a los activos y están más limitados en su escogencia de estrategias de medios de vida que los grupos más adinerados.
- Los distintos grupos sociales dentro de una comunidad a menudo experimentan diversos factores de riesgo en sus medios de vida, los cuales deben entenderse a fin de reducir la vulnerabilidad que pudieran provocar.
- La capacidad de los individuos y grupos para ejercer opciones puede verse limitada por factores sociales y gubernamentales que, a simple vista, no son claros.

El análisis de los MVS provee un marco integral para entender la necesidad de emprender actividades de desarrollo posteriores, así como definir sus objetivos y enfoque. Estas actividades

podrían ser sectoriales, aunque sus objetivos probablemente se enmarquen dentro de la reducción general de la pobreza.

Principios rectores del análisis de los medios de vida

A fin de contribuir de manera efectiva y global a la implantación de un enfoque de MVS y de eliminación de la pobreza, el análisis de los medios de vida deberá efectuarse con entidades colaboradoras y estar regido por ciertas nociones básicas. Las mismas se relacionan directamente con los conceptos esenciales que sustentan todo el enfoque de MVS (véase el apartado 1.3).

- Se debe dedicar tiempo a identificar y entender las circunstancias de los medios de vida de los grupos marginados y excluidos.
- Siempre existe la necesidad de desagregación –entre hombres, mujeres, distintos grupos etarios, etc.– ya que no es suficiente tomar a la familia como la única unidad de análisis.
- El enfoque de MVS busca explotar las fortalezas y la inventiva de las personas; debemos evitar pensar solamente en la necesidad.
- El enfoque de MVS incorpora la idea de dinamismo; debemos evitar las imágenes estáticas y más bien pensar en el cambio a lo largo del tiempo, incluyendo los aspectos de sostenibilidad.
- Nunca habrá una receta única sobre cuál método emplear y en qué circunstancias. La flexibilidad es la clave. De igual forma, no es necesario trazar un ‘mapa’ definitivo de los medios de vida ya que diferentes ‘mapas’ pueden emplearse apropiadamente para diferentes propósitos.

NOTA

El hecho de poner de relieve a los grupos marginados no significa necesariamente que sean los beneficiarios previstos. Sin embargo, es importante comprender quiénes son y en qué consisten sus medios de vida a fin de evaluar la forma en que son afectados por las actividades de desarrollo. Asimismo, es importante entender si como resultado de las actividades previstas se marginará a otros grupos.

¿Qué diferencia marcan los medios de vida sostenibles?

Una forma de realizar un análisis de los MVS es unificar los hallazgos de los análisis más convencionales y examinar los productos terminados a través de una ‘lente de medios de vida sostenibles’ (véase el apartado 3.3). Aunque algunas veces las Guías sobre Medios de Vida Sostenibles constituyen la opción más práctica, es subóptima –en comparación con emplear distintos tipos de análisis para llegar a un análisis global de los MVS. El análisis guiado por los principios de medios de vida sostenibles con probabilidad estará abocado a:

- buscar diferentes aspectos, incluyendo un mayor énfasis en los distintos componentes del marco de los MVS y una perspectiva más amplia en cuanto a los aspectos, instituciones y organizaciones cubiertos,
- no ser sectorial y ser relativamente adaptable,
- estar más consciente de las interacciones dinámicas y la complejidad, y encontrar formas constructivas de lidiar con esta diversidad,
- entender mejor la sostenibilidad económica, institucional, social y ambiental,
- entender activamente la importancia de los nexos macro–micro (por ejemplo, el impacto de planes nacionales o regionales específicos o de las tendencias económicas sobre los distintos grupos, la relevancia de utilizar datos recolectados localmente en los procesos de formulación de políticas, etc.).

En resumen, el análisis de los medios de vida sostenibles plantea una gama más amplia de interrogantes sobre la pobreza y sus causas. No se circunscribe a sectores específicos o a nociones existentes sobre lo que es importante. Por lo tanto, el seguimiento se determina con base en los hallazgos de un análisis inicial extenso. En esta etapa, el conocimiento sectorial especializado puede ser valioso.

NOTA

En el análisis de los MVS no solo los métodos sociales de base científica son importantes. El análisis basado en las ciencias naturales y físicas puede resultar bastante útil al examinar ciertos tipos de capital o evaluar la sostenibilidad ambiental general de los medios de vida en situaciones sujetas a cambios rápidos (por ejemplo, la rápida emigración rural-urbana o la industrialización) donde el pasado ofrece pocos indicios de lo que deparará el futuro.

Destrezas, herramientas y perspectivas

A fin de lograr amplitud y profundidad de análisis, es importante sustentarse en destrezas, perspectivas, herramientas y conocimientos pertinentes. Afortunadamente, nuestra 'caja de herramientas' ya contiene muchas opciones valiosas que no deben omitirse en aras de 'lo nuevo'. Por el contrario, deben ser combinadas de manera flexible para cumplir los objetivos del enfoque de MVS y lograr la eliminación de la pobreza.

Las herramientas y perspectivas sociales, económicas, ambientales y de la función de gobierno forman parte de la actual práctica del DFID. El enfoque de MVS enfatiza la importancia de todas estas áreas y su contribución a nuestro entendimiento acerca de los medios de vida y la pobreza. Asimismo, hace hincapié en que estas áreas son complementarias y se superponen. En particular, herramientas como el análisis de las partes interesadas y de aspectos de género, así como los enfoques participativos para recopilar información son comunes a todas las áreas y pueden y deben ser empleados de forma iterativa en todo el análisis de los MVS (véanse los apartados 4.3 y 4.4).

Recuadro 1. Superposición entre distintos enfoques existentes

Enfoque	Los objetivos clave son entender ...	
Social	<ul style="list-style-type: none">• diferencias importantes –en cuanto al acceso, la visión, el poder, etc.– entre los grupos sociales• el valor atribuido a distintos activos y resultados de los medios de vida• la organización social local y su efecto sobre los medios de vida <p>– y promover la satisfacción de las necesidades y la participación de los grupos más pobres y vulnerables</p>	} - herramientas comunes - objetivos superpuestos - necesidad de intercambio de datos - información que se refuerza mutuamente
Económico	<ul style="list-style-type: none">• el contexto económico en que viven las personas: precios de los activos y otros precios, incentivos económicos, generación de ingresos de distintas estrategias, efectos locales de políticas económicas, decisiones de producción y consumo, presupuestos familiares, etc.• los factores económicos detrás del comportamiento organizacional/institucional	
Institucional	<ul style="list-style-type: none">• el contexto institucional de los medios de vida, incluyendo el papel y funcionamiento de las estructuras y lo acertado de los procesos adoptados para apoyar los medios de vida• la calidad de los sistemas de gobierno• la naturaleza de los procesos de formulación de políticas y el impacto local de las políticas	
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• el efecto de las estrategias de medios de vida sobre el ambiente (incluyendo salud, contaminación, etc.)	

- el impacto de los factores ambientales sobre los medios de vida y la pobreza

4.2 CÓMO REALIZAR UN ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

Alcance y magnitud del análisis

El análisis de los MVS está abocado a indagar sobre los medios de vida a fin de mejorar el diseño y la ejecución de las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza. Al inicio, debe ser extenso y relativamente superficial, abarcando la mayoría o todos los aspectos del marco de los MVS y empleando diversos puntos de vista y análisis. A medida que se descubren los elementos esenciales de los medios de vida, y a medida que se entiende mejor el significado y las causas de la pobreza, el análisis se debe delimitar y profundizar más.

A continuación se presentan algunas pautas para llevar a cabo el proceso:

- Empezar a entender ampliamente los medios de vida y su contexto, para luego poder investigar a fondo los aspectos esenciales.
- La magnitud de las indagaciones debe coincidir con el alcance del proyecto propuesto. En un extremo, el marco de los MVS puede emplearse como una guía general para identificar todos los aspectos que deben abarcarse con métodos de investigación informales y de bajo costo. En el otro extremo, el marco puede investigarse de forma rigurosa en todos sus aspectos, empleando una variedad de métodos en el ámbito individual, familiar y grupal.
- Es necesario realizar una investigación más sofisticada cuando exista falta de claridad acerca de los beneficiarios de un proyecto propuesto o un cambio en las políticas, así como falta de entendimiento sobre la forma en que las circunstancias de los pobres difieren de aquellos en una mejor posición económica.
- De igual forma, deberá efectuarse un análisis más exhaustivo cuando los estudios iniciales (por ejemplo, usando informantes clave) generen un entendimiento ambiguo o incompleto acerca de la manera en que un proyecto o programa mejorará los medios de vida de los pobres.
- Continúa siendo importante considerar la amplitud de los elementos de los medios de vida y seguir analizando los aspectos generales de las limitaciones, incluso cuando la investigación se empiece a volver más especializada. Esto asegurará que los medios de vida alcancen los resultados esperados y no queden frustrados por factores que se pasaron por alto.

El marco de los MVS no es una camisa de fuerza, por lo tanto, debe aplicarse de manera flexible en lugar de ser sobrecodificado y obligatorio. Si se pierde la flexibilidad, los nuevos hallazgos que el enfoque de MVS pareciera ser capaz de producir, probablemente se sofocarían y se desperdiciaría el tiempo y los recursos.

NOTA

No todos los análisis de los medios de vida empiezan 'de cero'. Es importante utilizar la información existente y, al mismo tiempo, evitar las ideas preconcebidas.

Se debe dejar suficiente tiempo para que las entidades colaboradoras adopten el proceso de análisis de los MVS. Es importante aprovechar el conocimiento que ya poseen estos colaboradores, adaptar los métodos a sus necesidades y destrezas, y asegurarse de que sean capaces de hacer una contribución plena (véanse además los apartados 3.1 y 4.7).

La secuencia de trabajo

El análisis de los MVS reviste igual importancia para los proyectos en el ámbito de políticas y en el ámbito local. De hecho, dado que el enfoque de MVS subraya la importancia de los vínculos macro–micro, la distinción entre ambos tipos de proyecto probablemente se vuelva cada vez más difusa. Además, incluso cuando desde el principio esté claro que el énfasis primordial será sobre normas o aspectos estructurales de más alto nivel, conviene recopilar información local para retroalimentar el proceso de formulación de políticas. El enfoque de MVS hace hincapié en los resultados para los pobres y éstos se pueden comprender solo trabajando con los mismos pobres.

A continuación se presenta una secuencia típica de un análisis de los MVS en el terreno:

- se escoge un sitio (o varios sitios) para emprender una actividad de reducción de la pobreza, por lo general con base en datos secundarios, las relaciones de colaboración y las actividades existentes,
- se recolectan y analizan más datos secundarios (si estuvieran disponibles),
- se entrevista a informantes clave para entender mejor el o los sitios –para ello, se prepara una lista semiestructurada de preguntas que incluya los componentes clave del marco de los MVS,
- se realiza una o más reuniones con la comunidad para obtener una idea general de las fortalezas, limitaciones, instituciones y las prioridades de la mayoría para emprender acciones,
- se lleva a cabo un trabajo participativo más detallado para asegurar la validez y relevancia de los factores mencionados, y para estudiar las distintas opiniones entre los grupos,
- una vez que una propuesta comienza a avanzar hacia la fase operacional, se requerirá una investigación más a fondo. En algunos casos, bastaría con utilizar métodos rápidos para planificar las actividades de financiamiento. En otros, será necesario realizar una investigación más prolongada de aspectos específicos (por ejemplo, mediante encuestas muestrales o un uso más difundido de los métodos participativos).

NOTA

Esta secuencia de análisis permite identificar igual de bien factores de política o locales que constituyan los principales obstáculos de los medios de vida. Si fuera necesario realizar un análisis de los MVS en el ámbito nacional (como retroinformación a la formulación de políticas) esta secuencia tendría que adaptarse, trabajando más con datos secundarios y sitios ‘representativos’.

¿Quién es responsable de hacer qué?

En un mundo ideal, los equipos que realizan un análisis de los MVS para proyectos o programas contarían con un especialista por cada ángulo que se deba investigar. Estos especialistas serían dirigidos por un coordinador general con un sólido conocimiento en aspectos relacionados con los medios de vida sostenibles. El trabajo del coordinador consistiría en orientar el proceso, ayudando a diseñar el análisis de manera que fuera interdisciplinario y eficaz en cuanto a los costos. Un desafío importante para estos equipos de trabajo sería asegurar que el análisis se enfoque en la realidad de lo que ocurre, en lugar de en ideas sectoriales preconcebidas (véase el apartado 3.3).

El enfoque de MVS enfatiza el valor del trabajo en equipo y asigna gran importancia al liderazgo real. En el caso anterior, el líder del equipo deberá velar por que los distintos especialistas trabajen en conjunto, compartiendo sus conocimientos, información, destrezas y herramientas durante todo el proceso de análisis. Esto contrasta con una situación en la que los especialistas emplean sus propias metodologías, buscan realizar su propio programa y trabajan en forma aislada, reuniéndose solo al final para presentar un ‘producto terminado’ que sea integrado a todo lo demás.

Algunas veces no es posible (por motivo de costos u otras razones) reunir a equipos de trabajo con la selección requerida de especialistas. Cuando este sea el caso, es sumamente importante que todos los integrantes del equipo tengan una visión general de la tarea por delante para no

descuidar factores esenciales. En la mayoría de los casos esto será suficiente. Sin embargo, si las oportunidades y/o problemas aparentemente se concentran en un área para la cual no se cuenta con un especialista, podría ser necesario retomar el análisis con dicho especialista en una fecha posterior.

NOTA

Es más importante asegurarse de que se estén planteando las preguntas ‘correctas’ de una manera apropiada –que conduzcan a una valoración precisa y amplia de la pobreza y sus causas– que preocuparse indebidamente de la composición del equipo, sobre todo en las primeras etapas del análisis de los MVS. Por ello, estas Guías ofrecen a todas las personas herramientas e información básicas que les permitan realizar un análisis eficaz de los medios de vida.

Cuándo detenerse

El enfoque de MVS es propenso a la ‘sobrecarga de información’, es decir, a la recopilación y al procesamiento exagerado de datos en relación con lo que es necesario para tomar decisiones efectivas acerca de proyectos de reducción de la pobreza.

- Es necesario tener un sentido de proporción: en el caso de los proyectos pequeños dirigidos a problemas específicos (por ejemplo, encontrar una solución para un problema de plagas en la producción de garbanzos o para problemas delictivos en vecindarios de zonas urbanas pobres), el marco de los medios de vida puede usarse como una lista de comprobación rápida para asegurarse de que los aspectos citados sean un problema prioritario genuino y que otros factores (por ejemplo, acceso a la tierra, autoridades locales) no obstaculizarán el desempeño del proyecto o causen efectos ‘desencadenantes’ adversos.
- Una investigación extensa de los medios de vida es más apropiada para los proyectos y programas de mayor envergadura, multifacéticos u orientados a las políticas. Se debe usar el sentido común para asegurar que los recursos y el tiempo invertidos en las investigaciones de los medios de vida sean proporcionales a la magnitud probable de la actividad de desarrollo resultante.

En todos los casos, es importante no dedicar demasiado tiempo y recursos a la recopilación de información, en detrimento del análisis mismo. La diversidad de aspectos del enfoque de MVS es compleja. Por ende, si no se realiza un buen análisis, incluso la información más idónea sirve de poco.

NOTA

Un proyecto con una duración de un año diseñado por una ONG para capacitar a grupos de mujeres en temas de salud no requiere un entendimiento tan a fondo de los medios de vida como un proyecto de diez años para una cuenca hidrográfica con objetivos y entidades colaboradoras múltiples.

4.3 HERRAMIENTAS COMUNES I

Este apartado y el 4.4 introducen algunas de las herramientas más importantes disponibles actualmente para el análisis de los MVS. Las herramientas se presentan en orden alfabético pero no se pretende que sean exhaustivas. Algunos aspectos que merecen atención son:

- No se trata de herramientas independientes –se superponen internamente (por ejemplo, tanto un análisis de mercado como una evaluación institucional pueden emplear el análisis de las partes interesadas, y el análisis de género surgirá como un componente en la mayoría de los otros tipos de análisis). Las herramientas deben emplearse de forma iterativa.
- Algunas herramientas son pertinentes para todos los aspectos del análisis de los MVS. Otras son más apropiadas para componentes específicos del marco o niveles particulares de análisis (local, distrital, nacional, etc.).
- Si bien se trata de ‘herramientas tradicionales’, es importante emplearlas de manera creativa. El enfoque de MVS exige más a las herramientas existentes, mientras que los principios y el marco

de los MVS sirven de base para adaptar las herramientas a nuevos usos. El énfasis debe ser en los resultados de las actividades de desarrollo, no en la ortodoxia disciplinaria.

NOTA

Véase la Sección 8 de las Guías para consultar materiales de referencia sobre varios de los temas abordados en este apartado y en el 4.4.

Listas de comprobación ambientales

Las listas de comprobación ambientales se emplean para entender mejor la relación entre los medios de vida de los pobres y el medio ambiente circundante. Estas listas abarcan una variedad de preguntas; algunas suministran información más general, mientras que otras apoyan un análisis pormenorizado de los principales aspectos de los medios de vida resaltados en investigaciones anteriores. Las áreas cubiertas incluyen:

- *Oportunidad del medio de vida*: ¿Qué papel juegan los recursos ambientales en los medios de vida de los pobres? ¿Se están degradando recursos ambientales importantes? De ser así, ¿por qué? ¿Qué papel juegan las políticas e instituciones en esa degradación?
- *Salud*: ¿Cuál es la contribución de la contaminación y otros factores ambientales (como la mala calidad del agua potable, la mala calidad del aire, la falta de saneamiento, etc.) a la carga total de enfermedades en los pobres provocadas por el ambiente? ¿Qué tan prominentes son las enfermedades de transmisión vectorial en la carga total de enfermedades?
- *Seguridad/vulnerabilidad*: ¿Qué tan vulnerables son las personas a crisis y desastres naturales (como sequías, inundaciones, terremotos, derrumbes, etc.)? ¿Por qué son tan vulnerables (por ejemplo, suelo inestable, vivienda poco adecuada, falta de mecanismos para hacerles frente, planificación inadecuada, etc.)?
- *Empoderamiento*: ¿Qué capacidad tienen las instituciones locales para administrar y usar los recursos ambientales? ¿Participan los pobres en la toma de decisiones relativas a estos recursos?

Existe claramente una estrecha relación entre los tipos de pregunta anteriores y el análisis del contexto de la vulnerabilidad (véase el apartado 4.8), de los activos de los medios de vida (véanse los apartados 4.9 y 4.10) y de las políticas, instituciones y procesos (véase el apartado 4.11).

NOTA

Un elemento central del enfoque de MVS es entender los aspectos ambientales y el papel que juegan en causar y perpetuar la pobreza. Para adquirir este conocimiento no siempre es necesario usar las técnicas 'tradicionales' de estudio ambiental sino que lo importante es emplear diversas técnicas para obtener información sobre condiciones e inquietudes ambientales, plantear el tipo de preguntas 'correctas' y asegurar que haya un seguimiento adecuado de la información recopilada.

Análisis de género

El análisis de género está abocado a descubrir la dinámica de las diferencias de género en una variedad de situaciones como:

- *Relaciones sociales*: ¿Cómo se define 'hombre' y 'mujer' en un contexto específico? ¿Cuáles son sus funciones, deberes y responsabilidades normativas?
- *Actividades*: ¿Cuál es la división del trabajo por género en las labores productivas y reproductivas dentro del hogar y de la comunidad? ¿Quién hace qué, cuándo y dónde? ¿Quién desempeña las funciones reproductivas, productivas, de gestión comunitaria y de política comunitaria?
- *Acceso y control*: ¿Quién tiene acceso y control sobre cuáles recursos, servicios, instituciones de toma de decisiones y redes de poder y autoridad?
- *Necesidades*: ¿Cuáles son las necesidades particulares de hombres y mujeres? ¿Cuáles son las necesidades *prácticas* de las mujeres (es decir, dados los papeles actuales, sin desafiar a la sociedad) y cuáles son sus necesidades *estratégicas* (es decir, las necesidades que, si se satisfacen, cambiarían su lugar en la sociedad)?

NOTA

El análisis de género es diferente de –pero a la vez complementa– la necesidad de asegurar que todos los demás tipos de datos (por ejemplo, sobre estrategias y activos de los medios de vida) sean desagregados por género. El punto de partida del análisis de género es que existe una diferencia entre los medios de vida de los hombres y de las mujeres. La naturaleza de esta distinción se estudia desde distintos ángulos para generar una imagen completa y realista del papel que desempeña la mujer en la sociedad y las limitaciones que enfrenta.

Evaluación de la función de gobierno

El marco de evaluación del DFID sobre una buena gestión de gobierno –actualmente estructurado para evaluar la calidad de los sistemas nacionales de gobierno– utiliza una serie de listas de comprobación para siete áreas primordiales: viabilidad del estado, soberanía, estructura del gobierno, transferencia del poder y sistemas electorales, niveles gubernamentales, efectividad gubernamental (institucional y económica) y trato a la población. Entre las preguntas más pertinentes al enfoque de MVS que las listas de comprobación intentan contestar se incluyen:

- ¿Se ejerce el poder político de forma justa? De no ser así, ¿quién está en desventaja?
- ¿Qué tan eficientes y accesibles son los proveedores de servicios locales?
- ¿Las entidades gubernamentales son honestas, eficientes, eficaces y accesibles?
- ¿Se protegen y observan los derechos humanos básicos por medio del imperio de la ley? ¿Son claros y aplicables los derechos de propiedad? ¿Todos tienen igual acceso al sistema legal y de justicia formal? ¿Discriminan los sistemas informales/tradicionales de justicia contra ciertos grupos?

El desafío en el análisis de la gestión de gobierno es diferenciar entre los factores ‘controlados’ por las estructuras más cercanas a las comunidades (como los gobiernos locales) y las variables determinadas por niveles gubernamentales superiores y, por lo general, más distantes. Dentro del DFID, el análisis de la gestión de gobierno se enfoca actualmente en el plano nacional. Por lo tanto, es necesario emprender acciones adicionales a fin de adaptar las técnicas vigentes para aplicarlas a niveles gubernamentales inferiores y a las estructuras comunitarias.

Evaluación institucional

La evaluación institucional es una tarea continua, no una tarea que se realiza una sola vez, la cual puede ser aplicada en distinto grado a distintas instituciones y grupos de interesados. Su objetivo es entender la naturaleza del contexto externo y el impacto de los diferentes factores internos de la siguiente forma:

- si las responsabilidades (como prestación de servicios, ordenación ambiental, etc.) están asignadas de manera razonable dentro de la estructura de gobierno y entre el estado y el sector privado (incluyendo a los habitantes locales),
- si los papeles, las estrategias y las estructuras orgánicas coinciden con las funciones que les han sido asignadas (incluso observar la naturaleza de la interacción entre las organizaciones y sus clientes en distintos niveles),
- el liderazgo, el estilo de dirección, los incentivos (financieros y otros) y la cultura organizacional, así como sus efectos en el contenido y la visión del cambio,
- los sistemas de gestión y su impacto sobre el desempeño (empleando indicadores de línea base),
- los requisitos y las limitaciones de los recursos humanos,
- el desempeño financiero y las perspectivas de viabilidad.

Las técnicas de evaluación institucional se sustentan en una serie de listas de comprobación, las cuales se usan principalmente para estudiar estructuras formales y procesos documentados, aunque también pueden aplicarse –con alguna modificación– a instituciones y procesos informales. En el contexto de los MVS, las instituciones informales pueden revestir particular importancia y, si bien son más difíciles de comprender, no se las debe ignorar.

NOTA

Existen fuertes nexos entre la evaluación institucional y la investigación de instituciones formales e informales, la cual ha formado parte de la mayoría de las evaluaciones participativas de la pobreza (véase el apartado 4.4).

Análisis macroeconómico

El análisis macroeconómico nos permite entender el impacto de la actual política macroeconómica sobre los medios de vida de distintos grupos (y predecir los efectos de los cambios de política propuestos). Las políticas macroeconómicas –monetarias, fiscales, comerciales, cambiarias– afectan el contexto económico nacional dentro del cual las personas toman las decisiones sobre sus medios de vida. Por ejemplo:

- Cuando ocurre una devaluación, aumenta el precio local de venta de los productos básicos (por ejemplo, cultivos de exportación) y también el precio de los bienes de consumo e insumos a la producción importados. Esto tiende a fomentar la producción de bienes de exportación y a desalentar las importaciones. El impacto sobre los pobres dependerá de sus patrones de producción/consumo.
- Las bajas tasas de interés pueden producir inflación, que golpea más fuerte a los pobres al no ser capaces de protegerse contra su embate con activos indizados por la inflación (como tierra y vivienda). Por otro lado, las altas tasas de interés favorecen a los ahorrantes en detrimento de los prestatarios, y los pobres por lo general tienen deudas por pagar.

Por lo tanto, es fundamental examinar con rigurosidad las variables macroeconómicas – normalmente con base en datos secundarios– lo cual se vincula de manera estrecha con el aspecto de tendencias del contexto de la vulnerabilidad (véase el apartado 4.8).

NOTA

Las políticas macroeconómicas también median entre la economía nacional y la internacional, afectando la manera en que los precios internacionales y los flujos de recursos influyen, interactúan y forman parte de los cambios económicos nacionales.

4.4 HERRAMIENTAS COMUNES II

Análisis de mercados

El enfoque de MVS reconoce la importancia del sector privado y de los mercados. Éstos son importantes para determinar el acceso a los activos y las estrategias de medios de vida, los términos de intercambio de los activos y los rendimientos de la inversión. En consecuencia, es útil entender por qué los mercados trabajan de cierta manera, por qué algunas veces fallan y qué puede hacerse para mejorar su comportamiento en beneficio de los pobres. Para ello, se debe considerar quién participa en los mercados, cómo están estructurados (por ejemplo, la cantidad de compradores y vendedores y las ‘imperfecciones’ del mercado como la falta de derechos de propiedad), así como las tendencias preponderantes en precios y volúmenes transados. El comportamiento y el desempeño de los mercados lo determina decididamente su integración a otros mercados (por ejemplo, regionales o nacionales) y las instituciones e infraestructura que apoyan el flujo de información y reducen los costos y riesgos de las transacciones efectuadas.

NOTA

Los mercados de alimentos son esenciales para sustentar los medios de vida. Por ende, reviste particular importancia comprender el grado de participación de los pobres en estos mercados, los términos en que participan y si son compradores o vendedores netos en diferentes momentos del año.

Técnicas de evaluación participativa de la pobreza (EPP)

La evaluación participativa de la pobreza (EPP) es un proceso de investigación participativo e iterativo que busca entender la pobreza desde la perspectiva de una diversidad de partes interesadas e involucrarlas directamente en la planificación de las acciones de seguimiento. La EPP utiliza una variedad flexible de técnicas derivadas de la evaluación rural participativa (ERP) a fin de derivar las características clave de la pobreza en áreas, personas o grupos específicos. Las evaluaciones participativas de la pobreza se pueden uniformizar para ser aplicadas dentro de distintas áreas y grupos empleando el mismo conjunto de preguntas o puntos de discusión, los cuales podrían incluir, por ejemplo:

- ¿Qué es una buena calidad de vida y qué es una mala calidad de vida?
- ¿Cuáles son las prioridades de la gente pobre?
- ¿Cuál es la naturaleza y la calidad de las interacciones entre la gente pobre y las instituciones?

La evaluación participativa de la pobreza permite a los pobres definir las dinámicas de la pobreza en un área específica o dentro de un grupo en particular. Dado que los mismos pobres son quienes suministran la información sobre la relación entre los procesos de los medios de vida y la pobreza, las EPP constituyen un elemento fundamental de un análisis social orientado por los MVS.

NOTA

Las EPP son más que un conjunto de técnicas de investigación ya que generan un nuevo entendimiento sobre la pobreza y nuevos paradigmas para la acción.

Evaluación de riesgos

Véase el apartado 4.8

Análisis social (véase además el apartado 4.9 para consultar un examen del capital social)

El análisis social procura información sobre características relevantes de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, incluyendo:

- la posición social de individuos o familias (separados por parentesco, edad, sexo, origen étnico, religión, casta, etc.),
- las delimitaciones sociales (como nivel de vida o grado de pobreza, género, edad, identidad étnica) importantes al definir grupos para realizar análisis más detallados de los medios de vida,
- la magnitud y los efectos de la exclusión de varios grupos (como la falta de acceso a activos, a servicios, instituciones sociales en el ámbito de la comunidad o de la familia, o la falta de voz),
- la existencia y causa de conflictos dentro de las comunidades,
- el poder y la autoridad en la medida en que son manifestados por las autoridades tradicionales (como jefes de pueblos, líderes comunales) y la autoridad del estado y de sus instituciones,
- las instituciones sociales no relacionadas con el mercado como la tenencia fundada en la costumbre, la propiedad común, etc.

El análisis social está abocado a entender los puntos de vista de los pobres en su propio contexto. En este análisis se toma en cuenta que los medios de vida son de origen social, por lo que las cosas, como el valor relativo de los distintos tipos de capital, variarán de un grupo social a otro.

NOTA

El análisis social y el económico a menudo se superponen. Por ejemplo, al analizar estructuras de poder locales en Malawi, a los analistas sociales les interesaba el funcionamiento del régimen de autoridad, mientras que a los economistas les interesaba conocer los efectos de tal régimen sobre la distribución de la tierra, las decisiones relativas a la inversión, etc. Al estudiar los mercados, los economistas se interesan en precios, márgenes y eficiencia mientras que los analistas sociales se interesan más en las relaciones interpersonales entre quienes participan en un mercado y aquellos que son excluidos.

Análisis de las partes interesadas

El análisis de las partes interesadas se utiliza para identificar a interesados primarios y secundarios y la forma en que interrelacionan. Este tipo de análisis puede ayudar a revelar, por ejemplo:

- la capacidad de los distintos interesados de participar en actividades de desarrollo (y beneficiarse de ellas), y sus percepciones sobre dichas actividades,
- el poder político relativo, el acceso a la información y los medios institucionales para llamar la atención de distintos grupos (incluyendo bloquear el cambio),
- la complejidad de las relaciones institucionales,
- el área cubierta y las fuentes de poder e influencia,
- quién depende de cuáles recursos y servicios ambientales, y cómo se ven afectadas las personas por el cambio,
- brechas y superposiciones en los papeles y funciones de los distintos grupos de interesados.

De realizarse de manera adecuada, el análisis de las partes interesadas ayuda a insertar a los pobres dentro del proceso de desarrollo y asegurar que sus puntos de vista sean incorporados en la toma de decisiones.

NOTA

Los interesados primarios son aquellos que se ven afectados directamente por una actividad (por ejemplo, los beneficiarios previstos de un proyecto y las entidades encargadas de la ejecución). Los interesados secundarios son aquellos que se ven afectados indirectamente por la actividad (por ejemplo, los que no son beneficiarios pero cuyo acceso a un recurso pueda verse afectado, los comerciantes que puedan beneficiarse, etc.).

Evaluación estratégica de conflictos (EEC)

La introducción de nuevas tecnologías, la privatización de los servicios públicos, la comercialización de los recursos de propiedad común, el creciente consumismo y las nuevas políticas gubernamentales ejercen presión sobre los individuos y los grupos comunitarios. Esta presión puede manifestarse en la forma de un conflicto, que constituye una limitación implícita para los medios de vida de muchos de los pobres (véase el apartado 4.8).

El objetivo de la EEC es llegar a un entendimiento multidimensional sobre un conflicto dentro de un país o región, evaluar su impacto sobre distintos grupos e identificar oportunidades para lograr la paz. Puede emplearse cuando el conflicto sea latente, abierto o encubierto por una paz frágil. Los pasos fundamentales de una evaluación estratégica de conflictos son:

- consulta con las partes interesadas pertinentes,
- identificación de los riesgos relacionados con el conflicto (empleando indicadores económicos, ambientales, sociales, políticos y de seguridad),
- identificación de oportunidades estratégicas para construir la paz (fortaleciendo las capacidades locales para construir la paz u otras),
- definición de una estrategia de gestión de conflictos,
- seguimiento y examen de dicha estrategia.

Cuando ocurra un conflicto grave, podrían existir motivos para abandonar la actividad de desarrollo propuesta en un área. Por otro lado, esto puede significar que las acciones tendientes a la construcción de la paz deben preceder a cualesquiera otras actividades de un proyecto.

NOTA

La inseguridad ambiental es una fuente importante de tensión y controversia que puede exacerbar otras formas de conflicto. Las amenazas importantes 'provocadas por el hombre' (por ejemplo, un aumento en la competencia por el agua, el deterioro de las tierras agrícolas, etc.) a menudo refuerzan e interactúan con las amenazas naturales (como las inundaciones), produciendo desplazamientos de población en gran escala. Pero las personas por lo general emigran hacia áreas que incluso tienen un ambiente más frágil o son propensas a los desastres. Por lo tanto, entran en un círculo vicioso de desplazamiento, perturbación ambiental y nuevos desplazamientos.

Evaluación estratégica ambiental (EEA)

La consideración inicial de aspectos ambientales en un proceso de toma de decisiones estratégicas ayuda a orientar cualquier programa y proyecto posterior. La evaluación estratégica ambiental se enfoca en aspectos de política y planificación, generando información que permite enmendar las políticas y los planes con posibles efectos adversos, así como promover aquellas que ofrecen oportunidades ambientales. En particular, la EEA permite estudiar opciones estratégicas alternativas para cumplir las mismas metas, lo cual produce una mayor flexibilidad a la hora de mitigar impactos negativos, sobre todo en los niveles inferiores.

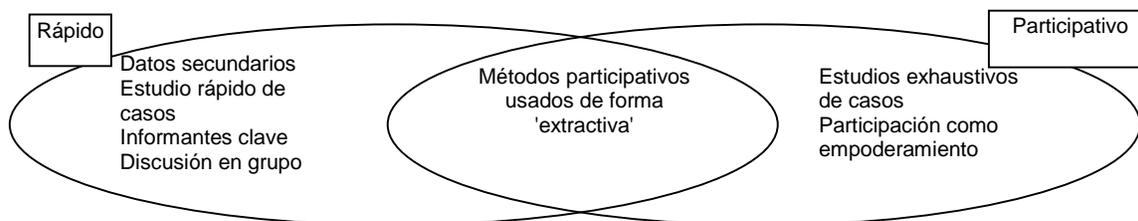
El objetivo global del proceso es integrar las consideraciones ambientales en la planificación económica y social del desarrollo, y fomentar la realización de consultas más extensas para la toma de decisiones estratégicas.

NOTA

Hay una fuerte superposición entre la EEA y el análisis de políticas descrito en el apartado 4.11.

4.5 MÉTODOS RÁPIDOS Y PARTICIPATIVOS

Los métodos rápidos y participativos son dos categorías importantes de herramientas para analizar medios de vida. Como se muestra en la ilustración siguiente, ambos se superponen.



Datos secundarios

Los datos secundarios se refieren a información y estadísticas que se encuentran disponibles cuando empieza una investigación de medios de vida e incluyen: informes de las ONG, de donantes o de instituciones gubernamentales (incluso los resultados de evaluaciones nacionales o regionales (participativas) de la pobreza); los resultados de anteriores investigaciones exhaustivas en un área; y las estadísticas que periódicamente recopilan y publican las instituciones públicas. Los datos secundarios pueden ser irregulares en cuanto a su cobertura, disponibilidad y acceso, pueden enfocarse únicamente en las principales estrategias o características de los medios de vida y, además, pueden ser poco fidedignas. Sin embargo, también poseen ventajas ya que a menudo suministran material que no se encuentra en otros lugares y que no puede recopilarse en el contexto de un proyecto (como información macroeconómica y ambiental nacional que ayuda a moldear nuestro entendimiento sobre el contexto de la vulnerabilidad). Los datos secundarios deben usarse para informar y no para enmarcar nuestro entendimiento sobre los medios de vida.

NOTA

Los periódicos y otros medios de comunicación pueden ser fuentes de información valiosas.

Informantes clave

Los informantes clave son personas a quienes se les consulta su opinión sobre aspectos relacionados con los medios de vida, utilizando una lista semiestructurada de preguntas. No es necesario que estos informantes ocupen puestos específicos de prestigio o poder. De hecho, para el trabajo con medios de vida, los informantes clave deben ser variados –funcionarios gubernamentales, empresarios privados, comerciantes, líderes comunales, maestros, agricultores, mujeres de distintas edades y ocupaciones, integrantes de grupos que tienden a ser excluidos, ciudadanos comunes y corrientes, etc.

A menudo se subestima el conocimiento que puede obtenerse de los informantes clave –sobre todo con relación a aspectos complejos que podrían no ser apropiados para discutirlos en grupo. Cuando se empieza de cero, probablemente no haya un método que sea tan económico, en cuanto a todo el conocimiento que puede generar, como pasar tres días en un lugar hablando con una gran variedad de personas sobre un tema específico. La clave para maximizar la utilidad de este método es la triangulación, lo cual significa solicitar las opiniones y puntos de vista de una diversidad de personas. Sin embargo, en este proceso es esencial estar consciente de la existencia y del dominio potencial de ciertos grupos o intereses, y es necesario prevenir esto asegurando que se tome en cuenta las opiniones de los grupos ‘silenciosos’.

NOTA

Algunas veces puede ser apropiado elegir a informantes clave por su profesión o conocimientos especializados –por ejemplo, a un trabajador en salud para conocer cómo se financia una clínica local– pero éste no es el único propósito para el cual se puede emplear este método.

Estudio de casos individuales y familiares

Los estudios de casos representan un paso adicional en el nivel de detalle de las entrevistas con informantes clave. Por lo general, involucran una lista semiestructurada de preguntas que permite recopilar una mezcla de datos cualitativos y cuantitativos. Lo ideal es seleccionar intencionalmente a individuos o familias que representen circunstancias bastante diferentes de los medios de vida (de los pobres) a fin de poder comparar una gama de experiencias. El producto es, por lo general, la elaboración de un perfil o ‘boceto’ de cada persona o familia entrevistada. En algunos casos, puede utilizarse un formato de encuesta muestral (véase el apartado 4.6), aunque esto no se realiza para inferir características demográficas de los datos recopilados.

Aplicar este método una sola vez constituye un recurso de bajo costo y oportuno, además, es apto para ser empleado junto con las actividades de evaluación rural participativa. Una posible falla es desarrollar una fascinación indebida con la vida de algunos encuestados, que no permita apreciar el panorama general de una situación. Debido a que no se utilizan métodos de muestreo aleatorios, se corre el riesgo que los casos elegidos representen sesgos personales de los entrevistadores, o que sean atípicos a las circunstancias de los medios de vida del grupo social de donde son seleccionados. En consecuencia, los estudios de casos a menudo (pero no siempre) se emplean en combinación con otros métodos.

NOTA

Los estudios de casos requieren un largo período de gestación, es decir, que no siempre son un método rápido de investigación. Un trabajo que se realiza durante largo tiempo ayuda a que los informantes desarrollen confianza y, si falta la confianza, los datos generados podrían ser muy poco fidedignos. Un problema común ocurre cuando las respuestas se ajustan para encajar en los intereses que se perciben del entrevistador.

Es importante evitar la parcialidad del investigador. Esto ocurre cuando el investigador elige a personas o anota solo las opiniones que coinciden con sus propias ideas preconcebidas sobre cómo funcionan las cosas.

Métodos participativos

El enfoque de medios de vida sostenibles se sustenta en el éxito que alcancen los métodos participativos para lograr que las iniciativas de desarrollo locales estén mucho más centradas en las personas. En la actualidad, los enfoques participativos se emplean no solo para fines de investigación sino que también involucran a las personas en los procesos que afectan sus medios de vida y los empoderan para lidiar con actores externos. Al invitar a los miembros de la comunidad a formar parte de ejercicios participativos, puede maximizarse el aprendizaje dentro de la comunidad. Además, si en el ejercicio se incluye a proveedores de servicios, será posible encontrar soluciones que los mismos proveedores apoyarán por largo tiempo.

Si bien se pueden presentar problemas de parcialidad, los enfoques participativos ofrecen una excelente variedad de técnicas de análisis rápido de los medios de vida (véase el Recuadro 1). Estos métodos poseen fortalezas importantes en términos de obtención de información cualitativa, categorización de prioridades, clasificación de niveles de ingreso/riqueza e inclusión intencional de distintos grupos sociales en la solución de problemas. Asimismo, son útiles para analizar el contexto histórico, social y ambiental de los medios de vida y se emplean cada vez más para comprender aspectos de política. El análisis participativo de las consecuencias de una política, empleando técnicas de clasificación y el análisis participativo de los procedimientos y las instituciones que formulan las políticas (por ejemplo, usando diagramas de flujo y gráficas), pueden suministrar una muy necesaria perspectiva ‘de abajo arriba’ que permita contrarrestar la visión típica ‘de arriba abajo’ utilizada en el ámbito de la formulación de políticas.

El enfoque de MVS no invoca el uso de métodos participativos nuevos pero sí exige el uso de los métodos existentes para obtener una visión general de los activos, las opciones y los impedimentos al avance de los pobres. Esto es algo diferente de los usos pasados de los métodos participativos, cuando la tendencia era utilizarlos para examinar iniciativas sectoriales bastante limitadas (por ejemplo, preferencias en la producción de cultivos alimenticios, gestión comunitaria de recursos comunes, preferencias de saneamiento).

NOTA

En un proyecto de desarrollo urbano en Tijuana, México, el énfasis indebido en un tipo de infraestructura (asfaltado de calles), en vez de llevar a cabo un proceso más amplio de planificación participativa, ha dado como resultado un enfoque fragmentado del mejoramiento urbano.

Recuadro 1. Distintos métodos participativos y sus usos

Método de evaluación participativa	Breve descripción	Especialmente útil en
Líneas de tiempo	Perfiles históricos de eventos o tendencias de largo plazo	Contexto de la vulnerabilidad, cambios en políticas

Calendarios estacionales	Representación gráfica de eventos o tendencias estacionales	Contexto de la vulnerabilidad, activos, estrategias
Caminatas transectas	Mapas de aprovechamiento de la tierra con base en recorridos por áreas específicas	Calidad y cantidad del capital natural
Mapas de recursos	Mapas que identifican los recursos naturales y otros recursos	Existencia de capital natural compartido
Mapas sociales	Mapas que localizan elementos sociales clave	Acceso a infraestructura y servicios
Clasificación de preferencias	Clasificación ordinal basada en comparaciones de pares, con una justificación de las elecciones hechas	Estrategias, activos de los medios de vida, acceso a servicios
Clasificación matricial	Clasificación de preferencias con base en criterios definidos con calificación	Acceso a infraestructura, estrategias de medios de vida, alternativas de inversión
Clasificación de la riqueza	Asignación de categorías de bienestar a las familias	Estrategias y activos necesarios para salir de la pobreza, relaciones entre grupos sociales
Diagramas de Venn	Representación diagramática de interacciones institucionales clave	Capital social, relaciones entre grupos sociales, entorno institucional y de políticas

4.6 ENCUESTAS MUESTRALES

Las encuestas muestrales complementan –y a menudo retroalimentan– los métodos participativos. Para ser eficaces, deben ser precedidas por una indagación general inicial cualitativa de la comunidad o del contexto donde se realizarán, ya que esto permitirá que el trabajo de encuesta sea más preciso y efectivo al verificar los datos existentes. Por ejemplo, la indagación general inicial puede identificar la unidad de análisis social más importante en términos del control sobre los activos. Dependiendo de la sociedad, se puede tratar de una unidad familiar, parte de una familia, una persona o un grupo más grande (por ejemplo, una asociación de ganaderos, un grupo basado en el parentesco o una asociación profesional). La indagación inicial también ayudará a revelar la medida en que los conceptos de posesión de activos son adecuados en una sociedad específica y, además, ayudará a identificar preguntas representativas para el cuestionario de la encuesta muestral.

Las encuestas muestrales son útiles sobre todo para generar datos cuantitativos sobre atributos específicos de los medios de vida –particularmente la distribución de los activos y los perfiles de actividad en una población y a lo largo del tiempo. El cuadro siguiente muestra el tipo de información útil que podría recopilarse por medio de una encuesta.

Información económica	Activos	Estrategias de medios de vida	Acceso a servicios
• niveles de producción	• activos productivos	• remesas recibidas	• proveedores de servicios

<ul style="list-style-type: none"> • ingresos (en efectivo, en especie) • niveles de consumo • costos al contado de la producción • costos que no son al contado • precios por temporada • salarios estacionales para distintas tareas 	<ul style="list-style-type: none"> • calidad de vivienda • acceso a infraestructura • acceso a capacitación y educación • disponibilidad de mano de obra familiar • nutrición • servicios financieros y condiciones 	<ul style="list-style-type: none"> • patrones migratorios • ingresos por fuente (en efectivo, en especie) de distintos miembros del hogar • acceso a recursos rurales para habitantes urbanos (y viceversa) • variación estacional en estrategias 	<ul style="list-style-type: none"> • estándares de prestación • tarifas y cargos <p>Nota: Existe una superposición entre estas categorías. Las mismas se usan únicamente para fines ilustrativos y no son exhaustivas.</p>
--	---	---	--

A su vez, esto permitirá a quienes realizan análisis de los medios de vida:

- calcular el ingreso familiar total y mostrar variaciones estacionales,
- dividir el ingreso familiar entre fuentes, entre ingresos de subsistencia y en efectivo, y entre los distintos miembros del hogar,
- entender mejor la estructura de la familia y los aspectos intrafamiliares,
- comparar distintas comunidades y grupos de riqueza para extraer patrones de fuentes de ingreso,
- comparar niveles de activos esenciales entre distintos grupos,
- identificar los principales impedimentos para tener acceso a los servicios.

Sin embargo, cuando se utilizan las encuestas muestrales es importante no ser demasiado ambicioso. En particular, los datos sobre ingresos pueden ser poco fidedignos y estar sumamente influenciados por la época del año en que se recopilan. En ocasiones, puede ser más eficaz recolectar datos de consumo ya que esto evita los problemas que conlleva distinguir entre los ingresos en efectivo y los de subsistencia (aunque los patrones de consumo también varían durante el año).

NOTA

Los servicios los pueden prestar el sector público y el privado. Por ello, puede ser útil distinguir entre ambos, pero es todavía más significativo evaluar los niveles de servicio disponibles para los distintos grupos, independientemente de quién preste los servicios.

Pautas para efectuar encuestas muestrales

Los siguientes son parámetros que pueden utilizarse en una encuesta muestral para realizar un análisis de los medios de vida.

Tiempo

- Identificar y familiarizarse con datos secundarios pertinentes, identificar el marco muestral (las unidades de donde se elegirá la muestra), elaborar formularios de encuesta y organizarse con los investigadores locales (2–3 semanas).
- Probar previamente, en el campo, los formularios de la encuesta y capacitar a los encuestadores, si fuera necesario (1–2 semanas).

- Efectuar la encuesta muestral, incluyendo las actividades asociadas de evaluación rural participativa (4–6 semanas).
- Ingresar y revisar los datos (2 semanas).
- Analizar los datos y preparar el informe (mínimo de 6 semanas).

El tiempo total requerido, suponiendo que todo marche sobre ruedas, es de cuatro meses. Esta secuencia incluye tiempo para repetir visitas a fin de verificar puntos específicos (lo cual es útil cuando los datos parecen cuestionables o cuando ciertos integrantes de una familia están ausentes durante la encuesta). Es necesario asignar tiempo adicional para repetir por completo la encuesta durante el año calendario con el propósito de captar cambios estacionales en las actividades familiares, etc.

Formato

- Las encuestas deberán efectuarse en menos de una hora (como referencia, se puede decir que una encuesta consiste en 4 páginas de preguntas en hoja tamaño A4).
- Se debe evitar las preguntas ambiguas y hacer énfasis en los datos cuantitativos. Los encuestadores deben recibir una buena capacitación y ser supervisados de manera efectiva.
- Por lo general, es apropiada una muestra de al menos 30 individuos del grupo seleccionado. La selección de los grupos se basa en la indagación inicial cualitativa y en los propósitos de la encuesta. Se puede definir al grupo por ubicación, condiciones de los recursos, situación de la tenencia, nivel de riqueza, edad, etc. Una opción posible es seleccionar a tres grupos para compararlos (el tamaño mínimo combinado de la muestra debe ser de 90).
- Como siempre, es importante desagregar las poblaciones y asegurar que se cubran todas las perspectivas sociales pertinentes (por ejemplo, hombres, mujeres, distintos grupos de edad o riqueza, etc.).

NOTA

Es mejor tener una muestra pequeña y asegurar una investigación a fondo, que tener una muestra grande llena de inexactitudes en la recolección de datos y en el análisis. Una manera de lograr esto es velar por que los encuestadores estén bien capacitados y hayan sido seleccionados de forma apropiada con respecto al género, idioma e identidad étnica.

Fortalezas y debilidades de las encuestas muestrales

Entre las ventajas de las encuestas muestrales figuran las siguientes:

- Generan información detallada acerca de una población a partir de una muestra pequeña, de manera que se minimizan los costos y las necesidades de recursos.
- La uniformidad de las preguntas y respuestas permite hacer comparaciones.
- Ayudan a revelar si las poblaciones estudiadas (y, por extrapolación, poblaciones mayores) son relativamente uniformes o altamente heterogéneas, con lo cual se mejora el diseño de proyectos y/o programas.

A pesar de estas fortalezas, las encuestas muestrales tienen una mala imagen. En el pasado, normalmente han representado una práctica no deseable por ser demasiado costosas y lentas, aplicarse de manera inadecuada y ser puramente extractivas. A menudo, los datos recopilados han sido llevados a terceros países para su análisis y no se han desarrollado las destrezas locales. En consecuencia, al emplear estas encuestas en el análisis de los medios de vida es importante prevenir estos peligros. Otras debilidades que hay que conocer son:

- Los investigadores casi siempre exageran los datos requeridos para indagar sobre distintos aspectos de los medios de vida. A la vez, subestiman el tiempo que exige procesar y derivar resultados de esos datos. Esto puede redundar en la no utilización de gran cantidad de datos y en grandes demoras entre la recopilación de la información y la capacidad para actuar con base en los resultados.

- Muchos científicos sociales se sienten impelidos a omitir el análisis simple de datos y prefieren rutinas estadísticas sofisticadas. En el proceso, pueden pasarse por alto hallazgos claros sobre los medios de vida y omitirse la valiosa interpretación de personas no especializadas.
- Hacer preguntas para obtener información sobre ingresos, algunos activos y asuntos intrafamiliares, puede ser muy delicado (y algunas veces no se puede hacer del todo). En este sentido, se puede progresar desarrollando confianza entre los encuestadores y los miembros de la comunidad durante cualquier etapa precedente de evaluación rural participativa y planteando preguntas difíciles de manera indirecta (por ejemplo, preguntando sobre el consumo y no sobre el ingreso, véase el apartado 4.10).

NOTA

De ser posible, y esto variará según la cultura, varios integrantes de la familia deben estar presentes cuando se efectúe la entrevista, de manera que puedan discutir y verificar entre sí los datos solicitados. También es importante triangular los datos recopilados en diferentes momentos y de distintas fuentes.

4.7 DIFICULTADES EN EL ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE VIDA

Este apartado reúne y comienza a examinar algunas inquietudes y tensiones identificadas por quienes ya participan en el análisis de los medios de vida. Probablemente, a medida que el análisis de los medios de vida se vuelva más común, surgirán otros desafíos. Se espera que muchos de ellos puedan enfrentarse por medio del intercambio de información entre los especialistas, aunque algunos pueden requerir una investigación más explícita orientada a las políticas.

NOTA

La Sección 7 de las Guías presenta estudios de casos reales mostrando la forma como se ha hecho frente a problemas particulares. Estos serán vinculados a la página en Internet y a la plataforma de aprendizaje del DFID sobre medios de vida: www.livelihoods.org

Investigación cualitativa o cuantitativa

El análisis de los medios de vida utiliza tanto la investigación cualitativa como la cuantitativa.

La investigación *cualitativa* no busca establecer valores absolutos para las cosas que investiga sino más bien lograr una interpretación precisa de lo que investiga por medio de la triangulación de diversas fuentes descriptivas. Por lo tanto, existe una fuerte superposición entre la investigación cualitativa y la participativa (véase el apartado 4.5), aunque ambas no son sinónimas. Si bien sus principales fortalezas radican en la recopilación de información cualitativa, la investigación participativa también puede recolectar datos cuantitativos u ordinales que son susceptibles de análisis cuantitativo. Además, puede emplearse gran cantidad de técnicas no participativas para recopilar información cualitativa como, por ejemplo, las muchas técnicas para realizar entrevistas o usando informantes clave, así como los estudios de tiempo/actividad, que pueden suministrar información más precisa que las técnicas de evaluación rural participativa.

NOTA

Aunque la investigación cualitativa normalmente no busca producir valores absolutos, la información cualitativa a veces puede desagregarse para producir estimaciones cuantitativas.

La investigación *cuantitativa* busca asignar niveles o valores razonablemente firmes, absolutos, a las cosas que investiga. Esto puede hacerse usando 'recuentos' simples (por ejemplo, el tamaño de la población, ojos de agua, clínicas, variedades de arroz en uso), cálculos económicos (por ejemplo, ingresos netos de una fuente específica o por miembro de la familia) o técnicas de inferencia estadística (por ejemplo, para inferir características de la población a partir de una muestra). Sin embargo, el método de investigación cuantitativa por excelencia continúa siendo la encuesta muestral (véase el apartado 4.6).

Impera una gran discusión en torno a la importancia relativa de estos dos tipos de investigación y sobre la forma en que se combinan mejor. El cuadro siguiente muestra las fortalezas y las debilidades de ambos.

Tipo de investigación	Fortalezas	Debilidades
Cualitativa	<p>Sienta la base inicial para el trabajo cuantitativo posterior (pero puede ser suficiente por sí misma)</p> <p>Más participativa Puede ser rápida y de bajo costo Adecuada para los procesos y el contexto social Puede explicar las causas de los hallazgos cuantitativos</p>	<p>Más propensa a parcialidades ya que depende de la interpretación Es difícil inferir las características de una población a partir de una muestra pequeña Puede requerir demasiado tiempo</p>
Cuantitativa	<p>Puede ser más concreta, sistemática Puede inferir las características de una población a partir de una muestra pequeña Puede probar la trascendencia de los hallazgos cualitativos.</p>	<p>Algo muy concreto puede ser engañoso Puede ser muy extractiva Tiende a recolectar demasiados datos y a producir análisis demasiado complejos.</p>

Un trabajo eficaz sobre medios de vida exige una combinación de métodos de investigación cualitativa y cuantitativa (y, por ende, una variedad de destrezas de investigación). La naturaleza precisa de esta combinación variará según la tarea que se tenga por delante, pero algunas sugerencias para aplicarlos de forma adecuada son:

- Basarse en métodos y datos meramente cualitativos o cuantitativos, por lo general, no es una buena idea, aunque en algunos casos (como proyectos pequeños fundamentados en métodos de trabajo en grupo) es suficiente utilizar los métodos cualitativos.
- En muchos casos se puede aplicar un enfoque por etapas, donde los distintos métodos desempeñen diferentes papeles en secuencia, como se sugiere en el apartado 4.2.
- Dentro del enfoque gradual –pasando de lo general a lo específico– la encuesta muestral tendería a ser el último método de recolección de datos empleado debido a su alto costo y al largo tiempo que toma.
- Como siempre, es esencial evitar que se genere demasiada información; el proceso de recopilación de información debe detenerse tan pronto se disponga de datos suficientes como para proseguir con el proyecto o para tomar decisiones de política.

Métodos extractivos o de empoderamiento

La adopción de un enfoque de MVS significa aceptar el hecho que no se conocen las respuestas y que son necesarios los procesos de aprendizaje que involucren a la gente pobre. En este contexto, a menudo surgen conflictos entre los objetivos extractivos (extraer información para que otros la usen) y los objetivos de empoderamiento (potenciar a quienes participan en el proceso) de varios métodos de campo. Sin embargo, cada vez es más claro que los objetivos de ambos son complementarios y no contradictorios.

Esta sección de las Guías se aboca principalmente a obtener información acerca de los medios de vida a fin de retroalimentar el diseño de proyectos, dar seguimiento a los efectos de una actividad de desarrollo y evaluar los resultados. Por lo tanto, tiende a enfatizar el uso de métodos más extractivos. La sección no pretende abordar la ejecución de proyectos ni formas para asegurar que los proyectos involucren y potencien a los grupos meta previstos. Sin embargo, muchos proyectos

cuya meta y modalidad de ejecución buscan el empoderamiento de los participantes, son precedidos por ejercicios extractivos rápidos y eficaces, que buscan descubrir condiciones previas indispensables y efectos temporales de un proyecto. Por ejemplo, clasificar los métodos empleados para revelar las prioridades de una comunidad en atención primaria de la salud (extractivo) puede conducir a la ejecución de un proyecto de prestación de atención médica en el que la comunidad participe en el establecimiento de las pautas operacionales para los trabajadores en salud (empoderamiento).

NOTA

Cuando se realizan análisis de los medios de vida es necesario evitar al máximo perturbar la forma de vida de las personas –aunque deberá haber una compensación entre la participación y la rigurosidad del análisis.

El trabajo con entidades colaboradoras

El análisis de los medios de vida (y las actividades posteriores en apoyo a los medios de vida) debe realizarse con entidades colaboradoras (véanse los apartados 1.2 y 3.1). De hecho, en muchos casos el enfoque de MVS se utilizará para apoyar las iniciativas en curso de las entidades colaboradoras.

Las relaciones de colaboración se promoverán compartiendo un compromiso con la reducción de la pobreza y deberán sustentarse en principios básicos de igualdad, sentido de identificación y participación. Las entidades colaboradoras deben involucrarse plenamente en todas las etapas del análisis de los medios de vida y en la planificación posterior. También es importante poner a disposición de los colaboradores los ‘resultados’ concretos de usos pasados del enfoque de MVS.

Muchos puntos de entrada pueden servir para promover un temario en favor de los pobres con las entidades colaboradoras (por ejemplo, los mismos enfoques de la pobreza, descentralización, desarrollo rural, desarrollo económico local). Una vez identificado el punto de entrada, el enfoque de MVS puede actuar como un mecanismo que ayude a forjar la relación de colaboración, entender las circunstancias locales y diseñar la actividad de desarrollo. Si bien conviene fomentar una situación en la que todos los colaboradores en temas de desarrollo compartan el mismo enfoque, lo más importante es tener flexibilidad. A las entidades colaboradoras se les debe dar la oportunidad de adaptar y cambiar las metodologías propuestas de manera que las incorporen a sus métodos y a las destrezas y condiciones locales. Una forma de difundir y ayudar a entender el enfoque y el marco de los MVS es realizando presentaciones, discusiones y ejercicios prácticos que incluyan al personal superior de las entidades colaboradoras. En este proceso, el DFID y dichas entidades pueden aprender juntos tanto sobre la naturaleza de los medios de vida como sobre la función de apoyo del DFID.

NOTA

La investigación de los medios de vida conlleva un trabajo conjunto con entidades colaboradoras y habitantes locales. La colaboración con investigadores expertos dentro de un país es fundamental, como también lo es conocer acerca de las personas involucradas o que probablemente se vean afectadas por un proyecto y decisiones de política.

Es importante compartir las ideas sobre los MVS no solo con las entidades colaboradoras en países en desarrollo, sino también con organizaciones colaboradoras bilaterales y multilaterales.

NOTA FINAL: Estas Guías tienen el propósito de estimular la reflexión y el aprendizaje. Se insta a los lectores a que envíen sus comentarios y contribuciones a: livelihoods-connect@ids.ac.uk

© DFID 2000

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

SECCIÓN 4: MÉTODOS (continuación)

4.8 CONTEXTO DE LA VULNERABILIDAD

El contexto de la vulnerabilidad se refiere a la estacionalidad, las tendencias y las crisis que afectan los medios de vida de las personas (véase el apartado 2.2). El atributo principal de estos factores es que no son susceptibles de control por parte de los mismos habitantes locales, al menos en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, es importante identificar medios indirectos que permitan minimizar los efectos negativos del contexto de la vulnerabilidad –incluso creando una mayor capacidad de recuperación y mejorando la seguridad general de los medios de vida. Esto reviste particular importancia para los pobres, ya que una respuesta común a eventos estacionales adversos o a una crisis significa desprenderse de activos y, por lo general, ellos no cuentan con activos vendibles. La falta de activos de los pobres también implica que a menudo son menos capaces que sus contrapartes más adineradas de responder a tendencias positivas.

NOTA

Es útil reconocer que la vulnerabilidad o la inseguridad de los medios de vida es una realidad constante para muchas personas pobres y que la inseguridad es un elemento medular de la pobreza. No nos referimos a eventos o hechos aislados, sino a una situación dinámica en la que los pobres siempre están al borde de la inseguridad extrema, algunas veces cayendo por debajo y otras, subiendo apenas por encima. El enfoque de medios de vida sostenibles busca incidir en la inseguridad creando una capacidad de recuperación.

¿Cómo se identifican mejor los factores de la vulnerabilidad?

Cuando se piensa en el contexto de la vulnerabilidad surgen dos consideraciones básicas, a saber:

- el grado en que distintos grupos están expuestos a tendencias/ crisis/ estacionalidades,
- la sensibilidad de sus medios de vida respecto a estos factores (esto se relaciona directamente con la capacidad de recuperación).

Estos aspectos se abordan mejor de manera gradual, empezando por una visión general de los factores de riesgo a los cuales los distintos grupos en la comunidad son más propensos (por ejemplo, inseguridad alimentaria, sequías, desahucios, enfermedad y muerte, etc.). A esto puede seguir un análisis más detallado de los problemas principales, la naturaleza y magnitud de los cambios previstos, las estrategias para hacerles frente y posibles soluciones. El cuadro siguiente presenta algunos ejemplos de los tipos de métodos que pueden emplearse.

Para descubrir...	Método
Acontecimientos y tendencias que causan tensión (con regularidad o de forma intermitente) La existencia de tendencias y cambios súbitos en dichas tendencias	Informantes clave (incluyendo expertos externos)
Frecuencia histórica de inundaciones, sequías, epidemias, tendencias y ciclos ambientales	Líneas de tiempo

Nivel de almacenamiento de alimentos durante el año, pluviosidad, siembra de cultivos y períodos de cosecha, precios de los alimentos, cambios en el estado de salud	Diagramas estacionales, encuestas muestrales
Importancia relativa de los factores de vulnerabilidad para distintos grupos	Clasificación de preferencias
Tendencias - pluviosidad, temperaturas (vínculo a datos participativos) - precios para productores y consumidores durante el año - densidad de la población - situación de la degradación/renovación - morbilidad, mortalidad	Datos secundarios - meteorológicos - precios, económicos - demográficos - existencias de recursos - salud

La vulnerabilidad es el resultado de muchos factores, algunos de los cuales se relacionan con políticas e instituciones y a una carencia de activos, en lugar de con tendencias, crisis o aspectos de estacionalidad por sí mismos. Por ejemplo, muchos habitantes urbanos pobres son vulnerables debido a su situación legal informal, condiciones de vida precarias (físicas y sociales) y la falta de una producción de subsistencia. Es importante obtener una visión general de las causas y motivos subyacentes de la vulnerabilidad, para lo cual, los *métodos participativos* y los *informantes clave* pueden resultar particularmente útiles. Los *expertos externos* también pueden aportar perspectivas valiosas.

La política y los conflictos como fuente de vulnerabilidad

Descubrir varias formas de vulnerabilidad política y física, y la manera en que afectan, limitan o reducen las opciones de los medios de vida, constituye un aspecto clave del análisis de los medios de vida sostenibles aunque, desafortunadamente, casi siempre se ignora. Al consultar con los pobres, surge que la inseguridad y la vulnerabilidad provocadas por la violencia física, a menudo en manos de la policía, fuerzas de seguridad u otras estructuras de autoridad estatal, son impedimentos a sus medios de vida. En muchos casos, estas situaciones forman parte de lo que significa ser pobre. Los factores políticos, incluyendo los relacionados con estructuras informales en el ámbito local, también tienen un profundo efecto sobre la vulnerabilidad. Por ejemplo, en un contexto urbano la presencia continua de asentamientos ilegales con frecuencia está supeditada a relaciones de influencia coercitivas. En el contexto rural, los conflictos en torno a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, pesca, minerales, plantas y animales silvestres) puede volver bastante inseguros los medios de sustento de ciertos grupos.

NOTA

La vulnerabilidad a la violencia física puede estar relacionada con factores como la preferencia religiosa, la casta, el origen étnico o el idioma. También puede ser el resultado de aspectos de género y edad, donde las niñas se encuentran particularmente en riesgo.

Véase el apartado 4.4 para consultar la evaluación estratégica de conflictos.

Tendencias

Los medios de vida pueden volverse más o menos vulnerables por las tendencias de largo plazo. Por ello, al investigar las tendencias, es conveniente distinguir los factores que puedan ser susceptibles de cambio (en dirección o intensidad), de aquellos que probablemente continúen en su trayectoria actual, haciendo inevitable la adaptación de los medios de vida. Por ejemplo, muchas tendencias económicas –como una reducción de largo plazo en el precio real de gran cantidad de productos básicos agrícolas tropicales– son relativamente fijas y predecibles. Sin embargo, otras tendencias de largo plazo pueden estar sujetas a cambios repentinos. Por ejemplo, la construcción de un nuevo puerto puede tener un impacto rápido sobre la erosión costera y el volumen de sedimentación.

También es necesario reconocer la diferencia entre las tendencias 'locales' y las tendencias nacionales o mundiales ya que estas últimas, por lo general, son más difíciles de alterar. No obstante, uno de los objetivos primordiales del enfoque de MVS es asegurar que las lecciones aprendidas en proyectos de menor escala retroalimenten los niveles superiores y ayuden a producir cambios en mayor escala. Por ejemplo, si un proyecto logra, con el tiempo, ayudar a revertir las tendencias locales de la degradación ambiental, esta experiencia debe incorporarse al diálogo y a los procesos de elaboración de planes de acción regionales y nacionales dirigidos a la protección del ambiente. Desde un principio, los proyectos deben sustentarse en este tipo de intercambio de información y de influencia a políticas.

NOTA

Algunos cambios que se presentan como tendencias nacionales o regionales pueden impactar a la familia en la forma de crisis severas. Esto es especialmente cierto en el caso de enfermedades como el SIDA.

Alterar las tendencias ambientales mundiales (como el cambio climático) es sumamente difícil. Sin embargo, continúa siendo importante estudiar el impacto local de tales tendencias y la forma en que afectan los medios de vida.

Crisis

Cuando se estudian los riesgos que acarrea una crisis, la percepción de la propia comunidad (o de grupos dentro de la comunidad) sobre acontecimientos pasados y la periodicidad con que ocurren, puede ser una buena guía respecto a su frecuencia e intensidad. Para las crisis imposibles de predecir, incluso con los métodos más sofisticados, la *discusión comunitaria* puede ayudar a vislumbrar formas para reducir los impactos negativos, sobre todo para los grupos más vulnerables.

NOTA

En el contexto urbano, las discusiones sobre acciones de desalojo pasadas pueden revelar cuándo ocurrieron (las personas recuerdan cuando entraron los bulldozers) y las estrategias adoptadas para bregar con dichas situaciones.

La función del riesgo en el análisis de los medios de vida

La vulnerabilidad obedece primordialmente al riesgo, a la incertidumbre y a la falta de seguridad. Una consideración importante cuando se piensa en el contexto de la vulnerabilidad es la probabilidad de que ocurra un acontecimiento específico –una crisis, una tendencia o una variación estacional. Si bien es poco probable que sea necesario realizar un análisis exhaustivo de los riesgos en el contexto del análisis normal de los medios de vida, puede haber ocasiones en que el diseño de un proyecto o la formulación de una política dependa de una evaluación detallada de los riesgos. Este podría ser el caso de los programas de mitigación y preparación para desastres o cuando los proyectos estén abocados específicamente a la reducción de riesgos (por ejemplo, cuando se examinan los sistemas de seguros a cosechas).

Algunos indicadores del riesgo pueden derivarse de manera relativamente fácil de *datos secundarios* usados para examinar estacionalidades y tendencias. Por ejemplo, los datos meteorológicos pueden revelar la frecuencia con que se demora la estación lluviosa o no llega del todo. Las series cronológicas de datos sobre los precios pueden revelar la existencia de tendencias de largo plazo en los precios, así como la probabilidad de que éstas continúen. El análisis de sensibilidad (es decir, demostrar por medio de modelos la posible consecuencia de un cambio en particular) puede emplearse para estudiar detenidamente el impacto de los cambios sobre los medios de vida. También se puede usar para examinar los efectos que puedan tener sobre los resultados previstos los cambios en las variables medulares, subyacentes. Por ejemplo, pueden estudiarse los precios dentro de un rango de +/- 20% de la tendencia esperada a fin de evaluar su impacto sobre los medios de vida.

El análisis de riesgos también es fundamental en la planificación de proyectos. Una práctica estándar del DFID es evaluar los riesgos de los proyectos durante su preparación. Si un proyecto está enmarcado dentro del enfoque de medios de vida y los objetivos se abocan a apoyar objetivos de los medios de vida de las personas, existirá un fuerte nexo entre los factores de riesgo del proyecto y los factores generales de riesgo de los medios de vida.

NOTA

El proyecto piloto de Caqueta en Lima, Perú, procuraba identificar medidas sostenibles de reducción de riesgos en un área vulnerable a derrumbes, terremotos e incendios. El riesgo se evaluó por medio de talleres de planificación participativos, cuyos hallazgos retroalimentaron el diseño del proyecto.

4.9 ACTIVOS DE LOS MEDIOS DE VIDA I

Este apartado y el 4.10 abordan la situación de los activos de distintos grupos de personas y de las comunidades donde viven. El enfoque de MVS se sustenta en estos activos (las fortalezas) en vez de enfatizar las debilidades y necesidades. Para ello, conviene entender lo siguiente:

- los niveles de activos y su distribución entre individuos, familias, grupos, vecindarios y comunidades (la desagregación por género y edad es esencial durante toda la investigación),
- los cambios en la situación de los activos a lo largo del tiempo (ciclos en un año y cambios de más largo plazo),
- la función que cumplen los activos en los medios de vida (algunos activos –como el ganado– cumplen varias funciones),
- las interacciones de los activos.

Muchas de las interrogantes sobre los activos podrán ventilarse no investigando los mismos activos sino investigando las relaciones entre los activos y otros componentes del marco de los MVS. Esto pone de manifiesto la necesidad de mantener una visión integral durante la investigación.

NOTA

Véase el apartado 2.3 para consultar una discusión detallada sobre los activos y la función que desempeñan en los medios de vida.

El acceso a los activos no significa necesariamente que se controlen esos activos o los servicios que generan. La posesión, el acceso y el costo del acceso y/o su mantenimiento tendrán que estudiarse por separado.

Métodos para investigar el capital humano

Dependiendo del alcance y los propósitos de la investigación, pueden emplearse varios métodos para evaluar el capital humano (véase el apartado 2.3.1 para consultar una definición y discusión del capital humano).

Las *fuentes secundarias* a menudo brindan un buen panorama general de los aspectos relacionados con el capital humano. La mayoría de los datos sobre capital humano los recolectan los gobiernos de manera rutinaria, o bien, surgen como subproducto de la responsabilidad gubernamental de prestar servicios como educación y atención de la salud. En el contexto de un análisis de los medios de vida, este tipo de datos es más útil cuando se recopila en niveles desagregados dentro de los países (por ejemplo, los informes provinciales sobre desarrollo humano). Los indicadores compuestos (como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD) y los estudios comparados entre países hechos por organizaciones internacionales también pueden resultar útiles. Entre las desventajas de los datos secundarios figuran su inexactitud, desactualización y agregación excesiva en el ámbito geográfico y entre distintos grupos. Por ejemplo, los datos normalmente no se presentan agrupados por edad y género, lo cual significa que a menudo es necesario realizar investigaciones suplementarias.

Los *métodos participativos* son bastante aptos para obtener información sobre la prestación de servicios y las instituciones que aumentan el capital humano (como escuelas/educación, centros de atención de la salud y de saneamiento). Estos métodos pueden revelar barreras al acceso producto de los costos, la ubicación o los factores sociales (por ejemplo, género, posición social). Una ventaja significativa es que estos métodos pueden ayudar a involucrar a los miembros de la comunidad en ejercicios de solución de problemas y, mediante su uso, se puede reunir a los proveedores de servicios con los grupos comunitarios para buscar soluciones conjuntas a los problemas.

Las *encuestas muestrales* sirven para recolectar datos menos controversiales, incluyendo una variedad de indicadores del capital humano (como estructura de la familia, niveles de educación y acceso para distintos miembros de la familia, la salud de los miembros de la familia). Además, pueden arrojar luz sobre la habilidad de las familias (o de los individuos) para disponer de mano de obra independientemente de su propia contribución directa. Sin embargo, a fin de entender por qué algunas personas disponen de mano de obra, por qué otras no y a quién se excluye de manera sistemática, probablemente sea necesario complementar las encuestas con métodos más cualitativos (entrevistas a informantes clave, discusiones en grupo, técnicas participativas). Las consideraciones de género y los análisis intrafamiliares revisten gran importancia cuando se investiga la disposición de mano de obra.

NOTA

El capital humano depende de la calidad y cantidad de tiempo disponible. Es útil pensar sobre la manera en que distintos grupos sociales distribuyen su tiempo (por ejemplo, para propósitos familiares, esparcimiento, actividades sociopolíticas, trabajo productivo) y el costo de oportunidad de ese tiempo. Las encuestas sobre utilización del tiempo pueden suministrar información pormenorizada sobre estos aspectos, pero tienden a ser costosas.

Los proyectos abocados a la seguridad alimentaria y a la nutrición normalmente utilizan métodos de encuestas muestrales para estudiar las relaciones edad/peso/estatura en niños, a fin de determinar patrones de desnutrición.

El Recuadro 1 presenta algunos indicadores de capital humano, muchos de los cuales se pueden obtener de fuentes secundarias.

Recuadro 1. Algunos indicadores simples de capital humano

Prestación de servicios	de Resultados (deben desagregarse por género)
<ul style="list-style-type: none"> • gasto público per cápita • médicos por cada mil habitantes • coeficiente maestro:alumnos en escuelas primarias 	<ul style="list-style-type: none"> • esperanza de vida al nacer • tasa de mortalidad en adultos (probabilidad a la edad de 15 años de morir antes de cumplir los 60) • tasa de mortalidad antes de los 5 años • tasa de escolaridad neta y tasa de conclusión de estudios en escuelas primarias • tasa de analfabetismo • cantidad de lectores de periódicos

Métodos para investigar el capital social

El apartado 2.3.2 deja en claro la dificultad para definir el capital social. Este activo funciona en diferentes ámbitos y, como hace referencia al contexto moral e institucional dentro del cual se toman las decisiones sobre los medios de vida, está estrechamente asociado a aspectos de confianza y reciprocidad. Estas cualidades son intangibles y, por lo tanto, su evaluación es indirecta, interpretativa y abierta a discrepancias y discusiones. Sin embargo, es sumamente importante captar la forma en que las relaciones sociales de las personas, las redes y los nexos

asociativos e institucionales representan recursos estratégicos de los medios de vida. Los siguientes son tipos de preguntas que deben plantearse.

- ¿Cuáles nexos o redes sociales existen para una unidad social en particular? ¿A qué escala funcionan?
- ¿En qué medida estos nexos proporcionan recursos y servicios tangibles de apoyo a los medios de vida?
- ¿Acaso la afiliación a determinadas redes o instituciones sociales impide a las personas lograr resultados de sustento específicos?

NOTA

Para consultar una discusión más detallada sobre el capital social, véase la hoja de información clave del DFID, *Key Sheet*, sobre este tema, disponible en: www.oneworld.org/odi/keysheets

Un punto de entrada común para el análisis es una *encuesta comunitaria* sobre organizaciones de tipo asociativas, su afiliación y actividades. Sin embargo, lo importante no es solo la existencia de dichas organizaciones sino más bien cómo funcionan estos vínculos sociales en relación con los medios de vida. Este punto puede investigarse por medio del uso creativo de técnicas existentes de evaluación rural participativa y encuestas.

Los *mapas sociales* pueden ayudar a identificar y ubicar –espacialmente y en términos de escala– las instituciones y las redes sociales a las que tienen acceso las personas. Por ejemplo, las redes basadas en el parentesco a menudo (pero no siempre) se localizan principalmente dentro de las áreas residenciales de las mismas personas. Otras asociaciones pueden localizarse en centros urbanos circundantes o en el ámbito nacional o distrital. La falta de vínculos entre las instituciones formales e informales y entre las instituciones en diferentes escalas pueden limitar los medios de vida.

NOTA

Las encuestas muestrales se pueden emplear para cuantificar nexos entre las organizaciones. Su utilización se optimiza después que las técnicas de evaluación rural participativas han establecido el objeto de la investigación.

Las *líneas de tiempo* pueden usarse para dar seguimiento a grandes cambios en el capital social y determinar por qué algunos nexos asociativos e instituciones resisten más las crisis y tensiones que otros.

La *clasificación matricial/clasificación de preferencias* puede mostrar la prioridad relativa que las personas atribuyen a redes sociales específicas, así como ayudar a entender la importancia de las mismas para aspectos particulares de los medios de vida. Por ejemplo, durante una crisis los nexos basados en el parentesco pueden ayudar con el suministro de alimentos o de efectivo actuando como una ‘red de protección social’, pero las instituciones de la sociedad civil brindan un apoyo más amplio al desarrollo del capital humano (salud y educación).

Los *diagramas de Venn* ofrecen un medio adicional para establecer las funciones, responsabilidades y expectativas que tienen las personas respecto a varias instituciones formales e informales. El uso de estos diagramas también ayuda a identificar problemas (en términos de relaciones de causa–efecto).

NOTA

Por lo general, las ciudades son menos seguras y socialmente más fragmentadas que las zonas rurales. Entre los emigrantes puede carecerse de capital social, por lo que se ven forzados a depender de individuos poderosos que explotan su indefensión. Sin embargo, en asentamientos establecidos o donde las comunidades comparten un lazo común (por ejemplo, que emigraron de una misma área o son de la misma casta), existe una buena posibilidad de que desarrollen el capital social.

El Recuadro 2 presenta algunos indicadores de capital social deseable que han sido empleados en estudios empíricos. No obstante, debe tomarse en cuenta que el capital social es un concepto resbaladizo y que está sujeto a grandes desavenencias. Por ejemplo, en el recuadro se presenta la homogeneidad de ocupación y parentesco como indicadores positivos, pero esta homogeneidad también puede hacer que un grupo se vuelva muy vulnerable a los embates de las crisis, ya que el riesgo no se diluye entre gran número de personas. Otras inquietudes sobre el capital social son:

- el concepto puede que sea desconocido y, por lo tanto, alienante para las entidades colaboradoras,
- la dependencia en redes extensas puede indicar vulnerabilidad en vez de ser fuente de fortaleza,
- los grupos excluyen y también incluyen, limitan pero también facilitan,
- los costos de mantener el capital social pueden ser altos, y pueden recaer de manera desproporcionada en las mujeres y los miembros menos fuertes de la familia.

Recuadro 2. Indicadores de capital social deseable

En el ámbito grupal

- magnitud de la afiliación
- grado de participación en la toma de decisiones
- homogeneidad de parentesco, ingresos y ocupación dentro del grupo
- grado de confianza en el grupo

En el ámbito individual

- magnitud de la dependencia en redes de apoyo
- % de los ingresos familiares provenientes de remesas
- % de los gastos familiares para obsequios y traslados
- relación de dependencia de adultos mayores

Fuente: Grootaert, C. (1998) 'Social capital: The missing link?' (El capital social: ¿El nexo perdido?). *Social Capital Initiative Working Paper No.3*. Washington, D.C.: El Banco Mundial.

4.10 ACTIVOS DE LOS MEDIOS DE VIDA II

Métodos para investigar los activos naturales

La distribución de los activos naturales de propiedad privada –por ejemplo, tierras privadas, tierras que tradicionalmente han sido tratadas como privadas, parcelas residenciales privadas, ganado y bosques privados– a menudo puede determinarse por medio de una *encuesta muestral*. La disponibilidad de estos recursos para toda la comunidad puede discutirse en reuniones comunitarias, pero para obtener una valoración precisa a este nivel, será necesario utilizar métodos costosos como la fotografía aérea, imágenes por satélite, mapas, datos topográficos, etc.

Es probable que los aspectos de calidad y gestión se entiendan mejor por medio de *métodos participativos* como caminatas transectas, mapas (que muestren el uso actual y pasado de la tierra, los recursos hídricos, etc.), clasificación de especies (por abundancia o importancia), líneas de tiempo (que muestren cambios históricos en pluviosidad, niveles de contaminación, caudales de ríos, fertilidad del suelo, composición de bosques, etc.) y calendarios estacionales. Los métodos participativos también pueden arrojar luz sobre el acceso a los recursos. Asimismo, se puede investigar los regímenes de derecho de propiedad y las reglas de acceso a las tierras tradicionales y comunales mediante un análisis de las partes interesadas, informantes clave, discusiones en grupo y herramientas visuales como los diagramas de Venn.

NOTA

Las mujeres y los hombres a menudo tienen un acceso diferenciado a los activos naturales y su dependencia de activos particulares también varía. Los métodos de investigación deben incorporar aspectos del análisis de género y ser sensibles a las distinciones de edad y a otras diferenciaciones sociales.

La diversidad biológica constituye un aspecto clave del capital natural porque es variada y variable, y por sí misma apoya la variedad y variabilidad de todas las formas de vida en todos los ámbitos (genético, de especies y ecosistema). La variedad es importante dado que brinda a las personas opciones; si un cultivo fracasa existen otras alternativas. La variabilidad es importante debido a que permite a los organismos adaptarse o ser adaptados a condiciones cambiantes (por ejemplo, mediante la manipulación genética). Los indicadores de biodiversidad abarcan desde el nivel genético (por ejemplo, variedades locales) hasta el nivel de especies.

Los indicadores deben seleccionarse de manera participativa empleando los propios criterios de los pobres. No obstante, evaluar la biodiversidad es solo parte del trabajo; evaluar las consecuencias de los cambios en la biodiversidad y sobre quién recaen es igualmente necesario.

Proyectos forestales del DFID en Ghana, Malasia, Camerún y México han puesto a prueba metodologías para evaluar la biocalidad. Estas técnicas intentan calificar las especies según una variedad de indicadores biológicos (por ejemplo, rareza global, importancia ecológica, taxonomía y abundancia local). Los desafíos incluyen:

- Cómo ponderar estos indicadores (por ejemplo, ¿una especie rara, sin dependientes ecológicos es más valiosa que una especie menos rara, con especies muy cercanas, sobre las cuales otras especies se desarrollan?).
- Cómo incorporar indicadores sociales y económicos (por ejemplo, el carácter sagrado, el papel en la polinización, etc.) y asegurar que se mantenga un equilibrio adecuado entre éstos y los indicadores biológicos.

NOTA

Valorar la contribución de la diversidad biológica a los servicios que prestan los ecosistemas es complicado y exige enfoques más especializados. En este sentido, se están desarrollando muchos métodos nuevos, pero el verdadero desafío será relacionarlos a las cambiantes necesidades de los pobres.

Zonas urbanas

En las zonas urbanas es importante no pasar por alto los aspectos relacionados con el capital natural, dado que su misma escasez puede convertirlo en un activo sumamente valioso.

- La seguridad de la tenencia respecto a las parcelas familiares es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los pobres en las zonas urbanas.
- Los ríos pueden suministrar agua para lavar, tomar, pequeñas empresas o eliminar desechos.
- Pequeños pedazos de tierra pueden usarse para la agricultura urbana en pequeña escala o para la cría de animales.

La contaminación de los activos naturales representa una preocupación considerable en las zonas urbanas, por lo tanto, su evaluación debe tomar en cuenta la calidad de los activos (y su efecto sobre los habitantes locales y más remotos).

NOTA

El proyecto de pobreza urbana de Cochin, en la India, ha venido apoyando la iniciativa del gobierno de Kerala de otorgar títulos de propiedad a los residentes de asentamientos urbanos no autorizados. De esta manera, la tenencia formal puede emplearse como un activo para solicitar préstamos de vivienda.

Métodos para investigar los activos físicos

Las *encuestas muestrales* constituyen un método efectivo para evaluar los activos personales y familiares; los métodos grupales son otro recurso valioso que hace uso de listas de comprobación estructuradas. Hacer un recuento de los activos que poseen las personas dentro de una familia es relativamente fácil ya que, por lo general, los mismos son visibles y los temas de propiedad no tienden a ser delicados. Algunas categorías clave de activos físicos personales/familiares son:

- los bienes que mejoran los ingresos (como bicicletas, coches tirados por hombres, máquinas de coser, implementos agrícolas),
- calidad de las viviendas y servicios (como materiales de construcción de paredes, pisos, techos, artículos y utensilios domésticos),
- servicios de agua corriente, electricidad, eliminación de desechos y otros (¿las personas tienen o no acceso a ellos?),
- bienes de consumo personal (como radios, refrigeradoras, televisiones) que a menudo son buenos indicadores de riqueza o pobreza relativa.

NOTA

Los desechos y la basura son una forma de activo físico particular de las ciudades, además, son vitales para muchos. El acceso y el uso de la basura pueden estar controlados rigurosamente por ciertos grupos de personas dedicados a hurgar en la basura, por lo que no se puede considerar que sean un recurso de acceso abierto.

Algunos activos físicos –como los arados, bombas y camionetas de carga– pueden ser propiedad común de un grupo específico (aunque esto es menos frecuente en las zonas urbanas que en las rurales). La propiedad compartida puede investigarse por medio de *encuestas muestrales*, aunque podrían necesitarse *métodos de evaluación rural participativa* para entender los sistemas y las condiciones de administración según las cuales los más pobres pueden tener acceso a dichos activos mediante el pago de una tarifa.

La infraestructura presenta problemas metodológicos diferentes. Aquí, la distinción entre existencia/calidad de un activo y el acceso al mismo se vuelve una consideración fundamental. Algunas obras de infraestructura (como la mayoría de los caminos, el drenaje) tienden a ser gratuitas y todas las personas las pueden usar, mientras que el uso de otros tipos de infraestructura (por ejemplo, los sistemas eléctricos, los peajes) exige el pago de tarifas por parte de los usuarios. Las tarifas cobradas a los usuarios pueden ser legítimas o informales (como podrían ser los sobornos) y ambos aspectos deben ser investigados.

- Existencia/calidad: Se pueden realizar inventarios simples de los sistemas de drenaje, de agua, viales, etc., pero las inspecciones físicas pueden ser necesarias para determinar la calidad. En estos estudios debe tomarse en cuenta las variaciones estacionales.
- Acceso: Las encuestas muestrales, las entrevistas a informantes clave y las técnicas participativas (técnicas de clasificación y calificación, mapas, diagramas causales, diagramas de Venn, calendarios estacionales) pueden revelar las percepciones de distintos grupos sobre la disponibilidad de infraestructura, acceso y costo. También podría obtenerse datos secundarios sobre las tarifas cobradas a los usuarios.

NOTA

La encuesta básica de indicadores de bienestar, puesta a prueba en Ghana con apoyo del DFID y el Banco Mundial, ofrece un método para evaluar el acceso a los servicios (tanto gubernamentales como no gubernamentales). Esta encuesta precodificada mide el acceso a servicios como atención de la salud, abastecimiento de agua, tratamiento de desechos sólidos, en comparación con niveles predefinidos de prestación de servicios.

Métodos para investigar los activos financieros

El apartado 2.3.5 subraya la importancia de obtener una visión general de los servicios financieros requeridos y usados por los pobres (incluyendo crédito, ahorros, seguros y otras medidas de protección social). Esto es adicional a la investigación sobre los flujos regulares de dinero a individuos y familias (como las remesas, pensiones, etc.) Para investigar estos aspectos pueden emplearse varios enfoques, a saber:

- Los métodos de *clasificación de preferencias* y *clasificación matricial* pueden utilizarse con distintos grupos para cotejar la importancia de las distintas fuentes de crédito o ahorro, las fuentes de efectivo y las opciones de seguro.

- Los *calendarios estacionales* pueden ayudar a revelar variaciones en un mismo año en los patrones de ahorro y préstamo, mientras que los *perfiles de ciclos de vida* pueden generar información similar para períodos más prolongados, captando cambios significativos en los flujos financieros (por ejemplo, cuándo empieza a estar disponible una pensión o cambios en las relaciones de dependencia).
- En el caso de grupos, clubes y esquemas de ahorro y crédito rotatorio, las *discusiones en grupo* con los integrantes son una buena fuente de información cualitativa.
- Las *entrevistas a informantes clave* y las *entrevistas semiestructuradas* (por ejemplo, con gerentes de filiales de bancos estatales rurales, prestamistas locales) pueden ayudar a entender el entorno financiero general, al igual que las *encuestas muestrales* más cuantitativas.
- Se podría requerir *técnicas económicas* y *análisis financieros* más formales a fin de comprender adecuadamente la sostenibilidad de las instituciones y organizaciones de ahorro y crédito existentes. En algunos casos, las mismas organizaciones podrán suministrar registros apropiados. En otros, podría ameritar la participación de expertos externos, conocedores de las convenciones contables locales y de las técnicas económicas pertinentes (como análisis de flujos de caja).
- Si la falta de acceso al crédito se considera una limitante importante y, por lo tanto, un posible tema central para un proyecto, se podría necesitar una investigación detallada de las condiciones y fuentes de crédito individuales y familiares, así como de los costos del financiamiento. En este campo, puede ser útil una *encuesta muestral*. También sería importante desarrollar una visión general de los presupuestos familiares y de la habilidad de las personas para repagar los préstamos. Para ello, se puede utilizar las *técnicas de presupuestación domésticas*. Será necesario pedir a las personas que mantengan cuentas detalladas de gastos domésticos durante cierto tiempo para garantizar la precisión de los datos empleados.

NOTA

Al investigar las oportunidades crediticias, es fundamental tener presente las diferenciaciones de género; a las mujeres pobres generalmente se les dificulta más tener acceso al crédito y controlarlo que a los hombres pobres.

Las encuestas oficiales de ingresos y gastos pueden dar una idea inicial de los niveles de ingresos y activos, y pueden emplearse como un recurso de triangulación (aunque su exactitud puede variar considerablemente entre regiones y países).

Evaluar los activos financieros puede ser un asunto bastante delicado ya que las personas tienden a no hablar abiertamente acerca de sus niveles de ingresos o riqueza, independientemente de la forma en que los administran. Igualmente, tanto deudores como acreedores podrían no estar dispuestos a revelar cómo funcionan los sistemas crediticios informales y quién los controla. Por ende, una evaluación precisa de estos asuntos exige de mucha habilidad, el uso de una variedad de métodos y una extensa triangulación. Quizás sea conveniente abordar los diferentes asuntos de forma indirecta, planteando preguntas hipotéticas (por ejemplo, qué haría la persona si él/ella de repente necesitara efectivo) o enfocándose en aspectos muy específicos (por ejemplo, regalos de boda, herencias, etc.). A menudo, las encuestas de consumo brindarán información más exacta acerca de existencias y flujos que las encuestas directas sobre activos financieros.

4.11 POLÍTICAS, INSTITUCIONES Y PROCESOS

Este apartado examina el contexto social, político, institucional y organizacional de los medios de vida. En secciones anteriores de las Guías esta área del marco de los medios de vida se conocía como estructuras y procesos transformadores pero el nombre se ha cambiado para destacar aspectos clave y mejorar el acceso de las entidades colaboradoras al marco.

NOTA

Otra manera de entender la complejidad de las políticas, instituciones y procesos es pensar en los distintos niveles en los que operan (mundial, nacional, regional, distrital, local) y analizar la forma en que se vinculan.

¿Qué se debe investigar?

La investigación se facilita desglosando el contexto general en categorías que tengan sentido desde una perspectiva de cambio en políticas y condiciones sociales. Una posible subdivisión es:

- *Relaciones sociales*: la forma en que aspectos como el género, el origen étnico, la cultura, religión y el parentesco afectan los medios de vida de distintos grupos dentro de una comunidad o vecindario.
- *Organización política y social*: los procesos de toma de decisiones, órganos de acción cívica, reglas y normas sociales, democracia, liderazgo, poder y autoridad, conductas de captación de rentas (si las hubiera).
- *Función de gobierno*: la forma y calidad de los sistemas de gobierno (estructura, poder, eficacia, eficiencia, derechos y representación).
- *Prestación de servicios*: el comportamiento, la efectividad y la receptividad del estado y de las entidades privadas dedicadas a la prestación de servicios.
- *Instituciones de acceso a recursos*: cómo funcionan las instituciones que determinan el acceso a los recursos.
- *Políticas y su proceso de formulación*: el efecto que las políticas clave (y la legislación) tienen sobre los medios de vida y la forma en que se determinan las políticas (¿quién las formula, para quién e influenciados por qué grupos?).

NOTA

Estas categorías se superponen. Por ejemplo, la función de gobierno y la prestación de servicios están interrelacionadas, al igual que las relaciones sociales y la organización social. El proceso de formulación de políticas influye y se ve influenciado por todas las demás categorías.

Se trata de un temario bastante amplio que exige de una variedad de destrezas y metodologías analíticas: sociales, políticas, institucionales, administrativas, económicas, operacionales y técnicas. Se debe asignar especial énfasis a los aspectos de sostenibilidad (véase el apartado 1.4): ¿Las políticas, instituciones y procesos son sostenibles en el largo plazo? ¿Promueven la sostenibilidad social y crean un entorno general propicio para los medios de vida *sostenibles*? Asimismo, es importante que el análisis sea dinámico y que la investigación inicial se vincule con los sistemas de seguimiento y evaluación de cualquier proyecto posterior.

Comprensión del contexto

Es poco probable que sea necesario investigar todas las categorías anteriores con la misma profundidad. Lo más importante es desarrollar una visión general que permita dar seguimiento a los factores que parecieran presentar problemas particulares o que ofrecen oportunidades especiales para los pobres. Las herramientas disponibles para generar información en ambas situaciones son: examen de datos secundarios, análisis de las partes interesadas, técnicas de evaluación social, análisis económicos y financieros, marcos de evaluación de la función de gobierno (incluyendo análisis políticos) y metodologías y listas de comprobación para evaluaciones institucionales.

NOTA

La ficha técnica del DFID, *Technical Note No.14*, sobre desarrollo institucional presenta algunas formas de realizar evaluaciones institucionales y sugiere técnicas específicas para ayudar con el análisis. Por ejemplo, el análisis sociocultural, tecnológico, económico y político/legal, conocido como STEP (por sus siglas en inglés) proporciona una valoración amplia pero concisa del entorno en el cual tendrá que desarrollarse un proyecto.

El uso de *métodos participativos* y de *entrevistas a informantes clave* ayuda a captar las percepciones de los miembros afectados en una comunidad y a evitar un análisis demasiado 'vertical' del contexto institucional. Los informantes clave pueden brindar una evaluación de las organizaciones e instituciones significativas para los medios de vida. Además, los diagramas de Venn proporcionan un excelente enfoque visual para descubrir percepciones individuales y comunales sobre organizaciones pertinentes, su importancia y la forma en que interactúan. Reviste particular importancia entender los vínculos –o su inexistencia– entre las organizaciones locales y distritales o nacionales y la forma en que afectan los medios de vida.

La compilación de información institucional puede ser particularmente difícil debido a que muchas instituciones clave son informales y carecen de una estructura orgánica visible. Sin embargo, se ha determinado que los diagramas de vínculos simples ayudan a identificar qué procesos, operando a qué niveles diferentes, son importantes para las diversas estrategias de medios de vida.

NOTA

Las actuales metodologías y listas de comprobación para la evaluación institucional tienden a concentrarse en el plano nacional o en sectores y no son particularmente aptas para emplearse con grupos específicos de partes interesadas o áreas geográficas definidas. Con este propósito, es necesario emprender acciones para desarrollar otros métodos.

Evaluación del desempeño de las organizaciones

Es importante desarrollar una perspectiva doble sobre las organizaciones, a fin de entender las percepciones de los grupos dentro de la comunidad/vecindario y realizar una investigación más 'externa' de las estructuras. Entre las preguntas principales que deben examinarse desde ambos lados están:

- ¿A través de cuáles mecanismos se captan las opiniones de las personas y se incluyen en el proceso de planificación del desarrollo? ¿Son distintos si se trata de hombres o mujeres?
- ¿Cómo se vinculan las organizaciones gubernamentales/cuasigubernamentales con los grupos de la sociedad civil? ¿De qué manera son responsables ante sus clientes? ¿Se promueve la gestión y el sentido de identificación local?
- ¿Existen 'brechas' evidentes en las organizaciones de la sociedad civil?
- ¿Tienen las agencias clave oficinas o puntos de servicio locales? ¿Qué tan accesibles son?
- ¿Están las políticas y los planes de desarrollo adecuadamente dotados (en términos humanos y financieros)?
- ¿Cuál es el papel del representante u órgano político local?

NOTA

Una técnica clave de recopilación de información son las entrevistas estructuradas a informantes clave, empleando listas de comprobación para asegurar la coherencia y que se abarque todo lo necesario. La confirmación de los hallazgos por medio de la elaboración de informes y la validación con las comunidades ayuda a evitar los sesgos.

Se dispone de varias técnicas para ayudar con el análisis del desempeño institucional. En el apartado 2.4 se mencionan los papeles, responsabilidades, derechos y relaciones como instrumentos útiles para estudiar las interrelaciones. Por otro lado, la metodología para examinar estrategias, estructuras, sistemas, destrezas, personal, estilo de gestión y valores compartidos es útil para estudiar el desempeño de las organizaciones privadas, mientras que el análisis FODA que examina fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, puede emplearse para organizaciones públicas y privadas. De ser necesario, estas herramientas se pueden complementar con análisis más detallados de viabilidad financiera, competencias y capacidad operativa.

Evaluación de relaciones y procesos sociales

Muchos de los aspectos más delicados de las relaciones sociales –incluyendo la forma en que funciona el poder y la autoridad– se pueden investigar mejor utilizando *entrevistas a informantes clave*. Los métodos de evaluación rural participativa no siempre funcionan bien con estos aspectos ya que las personas pocas veces desafían a la autoridad en reuniones públicas; es decir, que es poco probable que la ‘opinión’ de la comunidad manifestada en tales foros refleje las distintas situaciones sociales de los individuos dentro del grupo. Las principales preguntas que las entrevistas semiestructuradas deben abordar son:

- ¿Cómo se relacionan entre sí los diferentes grupos sociales?
- ¿Cuáles grupos son excluidos de la corriente dominante de la sociedad y por qué?
- ¿Qué patrones de actividad distinguen las vidas de mujeres/hombres? ¿Qué rango y papeles específicos se asignan a hombres y a mujeres, niños y niñas, y cómo afectan las actividades?
- ¿Cómo funciona la autoridad en la comunidad? ¿Qué papel desempeña el presidente del ayuntamiento, el jefe del pueblo o el consejo de ancianos?
- ¿De qué manera los pobladores comunes y corrientes hacen conocer sus problemas a las autoridades? ¿Qué probabilidad existe de que se tomen medidas para abordar dichos problemas? ¿Para quién en la comunidad la autoridad es más y menos receptiva?
- ¿De qué manera la comunidad o el vecindario ventila los conflictos y las quejas?

NOTA

Las relaciones y los procesos sociales están estrechamente relacionados con el capital social (véase el apartado 4.9). Muchos de los métodos mencionados en ese contexto son igual de válidos aquí.

A menudo surgen problemas cuando no se tiene un buen concepto de los líderes comunitarios que trabajan con el proyecto. Algunos proyectos en Brasil han intentado evitar este tipo de problemas recopilando información de manera sistemática sobre la naturaleza del liderazgo, las instituciones a las cuales están conectados los líderes y el grado en que las demandas de los líderes son las mismas que las de la comunidad.

Análisis de políticas y de sus procesos de formulación

Las siguientes son preguntas clave respecto a los procesos de formulación de políticas.

- ¿Cómo se enmarcan las políticas, con base en cuáles fuentes de conocimiento? ¿Los intereses locales están representados?
- ¿Cómo son representados los diferentes intereses en el proceso de formulación de políticas? ¿A quién se incluye y a quién se excluye?
- ¿Cuáles actores tienen la mayor influencia sobre los cambios a políticas?
- ¿Las políticas son respaldadas por asignaciones presupuestarias apropiadas? ¿Los presupuestos se utilizan eficazmente?
- ¿Las políticas son congruentes e independientes de los intereses especiales?

Cuando los objetivos de política y los indicadores asociados se establecen al formular las políticas, se favorece el análisis. Algunas veces se recopilan los datos sobre los resultados de políticas pero, por lo general, es necesario complementar estos datos con una investigación más cualitativa y local de los resultados de las políticas y su efecto sobre grupos sociales específicos. Cuando el impacto esperado no es evidente, es importante entender las causas del desacierto (por ejemplo, objetivos de política incorrectos, legislación deficiente, mecanismos de entrega ineficientes incluyendo la falta de publicidad, distorsiones que surgen del comportamiento de los políticos locales, corrupción, etc.). Una inquietud principal en las actividades de desarrollo es cómo asegurar que los hallazgos locales produzcan cambios significativos en políticas y asignaciones presupuestarias, dado que la responsabilidad por estas cuestiones la suelen ostentar las autoridades a nivel nacional.

NOTA

Varios métodos pueden ayudar a contestar estas preguntas, incluidos los estudios de casos, análisis de redes de actores, procedimientos de muestreo en cadena y descripciones de cambios a políticas. El análisis en sí se realiza mejor junto con representantes de los responsables de establecer y gestionar las políticas.

4.12 ESTRATEGIAS DE MEDIOS DE VIDA

La finalidad de investigar estrategias es buscar patrones sobre los que se pueda actuar para mejorar las expectativas de los medios de vida para los pobres. Se trata de descubrir alternativas y aumentar las opciones y se relaciona con aspectos de focalización. En algunos casos, estos patrones son evidentes desde el principio y no es necesario realizar un análisis formal. Sin embargo, se debe proceder con cuidado ya que a veces la estrategia más visible de medios de vida no es la más importante (véase la Gráfica 1). Por otro lado, pueden existir grandes diferencias, que no son obvias de inmediato, entre las estrategias de medios de vida de varios grupos sociales dentro de una comunidad. Otras consideraciones generales al analizar estrategias son:

- Las investigaciones sobre *estrategias de medios de vida* tienden a concentrarse en las fuentes de ingresos. Sin embargo, este aspecto del marco de los MVS trasciende los ingresos y es importante no descuidar otras consideraciones. Una forma de asegurar una visión general es pensar en las estrategias subyacentes de los medios de vida de las personas, es decir, lo que pretenden lograr (esto se relaciona directamente con los *resultados de los medios de vida* –véase el apartado 4.13) y no en lo que pueden hacer en cualquier momento dado. Esto nos motiva a examinar aspectos como los siguientes: cómo utilizan las personas sus activos (¿para maximizar los ingresos o minimizar la vulnerabilidad?), cuáles activos eligen invertir y cuáles eligen gastar, dónde obtienen las destrezas necesarias para poner en práctica las diferentes estrategias y cuáles son las actividades para ahorrar dinero (en contraposición a devengar dinero) o no monetarias (por ejemplo, domésticas) que realizan.
- Debido a que distintos miembros de la familia tienen un acceso diverso a los activos, pueden situarse en áreas físicas diferentes (en el caso de los hogares divididos, con unos miembros en zonas urbanas y otros en zonas rurales o la emigración estacional) y estar regidos por distintas normas e instituciones sociales, podrían adoptar estrategias de medios de vida bastante diferentes. Por ende, la familia podría no ser la unidad de análisis más apropiada. ‘Desentrañar’ lo que sucede dentro de una familia podría ser un paso clave.
- Las *estrategias de medios de vida* están en un proceso de transformación continua: las personas se adaptan a las cambiantes amenazas y oportunidades, modifican los objetivos de sus medios de vida, y esto también obedece a que sus propias capacidades varían en el transcurso de su vida.

NOTA

Algunas veces lo que al principio parece claro termina siendo completamente equivocado. Por ejemplo, un ‘pueblo de pescadores’ puede que obtenga menos del 10% de sus ingresos de la pesca y quizás solo las familias más pudientes se dediquen a la pesca.

¿Qué nos pueden decir los métodos participativos sobre las estrategias?

Los *métodos participativos* son bastante útiles para entender las estrategias de medios de vida.

- Las discusiones en grupo pueden describir los patrones evolutivos de actividades en una comunidad y ofrecer interpretaciones de las razones de los cambios acaecidos.
- Las entrevistas a informantes clave pueden ayudar a revelar los patrones de actividad o las estrategias adoptadas por quienes han podido ‘escapar’ de la pobreza.
- Los métodos diagramáticos pueden ayudar a distinguir grupos o a miembros de familias que se especializan en una actividad particular de generación de ingresos, así como a identificar a aquellos que utilizan estrategias mixtas.
- Los calendarios estacionales pueden captar picos y puntos mínimos en la distribución del tiempo para las diferentes actividades.

- La clasificación de preferencias puede ayudar a revelar los criterios que utilizan las personas para tomar decisiones en torno a sus estrategias, incluyendo la forma en que eligen invertir cualquier excedente generado.
- La clasificación de la riqueza puede producir una división inicial de las familias y las discusiones posteriores pueden arrojar luz sobre las distintas estrategias seguidas por grupos de riqueza específicos.

NOTA

Una vez desarrollada una visión general de las estrategias de medios de vida, es más fácil predecir los efectos de decisiones de política específicas sobre los diferentes grupos. Por ejemplo, será más fácil determinar quién se beneficiará de las mejoras a la infraestructura, quién se verá más afectado por la introducción de tarifas a usuarios por el uso de servicios como la extensión y el abastecimiento de agua, quién se verá afectado por cambios específicos en los precios, etc.

La mayoría de los programas gubernamentales tienden a enfocarse en las opciones de empleo formal. No obstante, la investigación de las estrategias de medios de vida nos muestra que la mayor parte de los pobres no agrícolas encuentran sus medios de sustento en el sector informal.

Algunas veces solo se necesitan los métodos de evaluación rural participativa, aunque los datos generados por este tipo de evaluación tienden a ser más descriptivos que explicativos. Además, opiniones bastante arraigadas sobre cómo son las cosas, de hecho, podrían no ser precisas (debido a la rapidez de los cambios y a nuevas oportunidades, o bien, debido a que estas posiciones solo reflejan la opinión de unos cuantos). Después de una evaluación rural participativa, conviene realizar *análisis económicos* más profundos ya que explican más detalladamente y ayudan a vincular los activos con actividades específicas, a investigar los rendimientos económicos de estrategias particulares e identificar las limitaciones que enfrentan las personas para modificar sus estrategias.

¿Qué nos pueden decir los métodos de encuestas muestrales de las estrategias?

Las *encuestas muestrales* son apropiadas para captar datos detallados sobre los ingresos. Entender la composición y las fuentes de ingresos puede revestir gran importancia en las zonas urbanas debido a la densidad y variedad de las oportunidades de sustento. Las actividades generadoras de ingresos varían desde la prestación de servicios (por ejemplo, cuidado de niños, limpieza) hasta el alquiler de habitaciones, ventas callejeras, operaciones de compra-venta, empresas en pequeña escala y mendicidad, así como empleo más formal y oportunidades salariales.

La obtención de información más precisa permite comparar el componente de ingresos de las *estrategias de medios de vida* entre los diferentes grupos sociales y dentro de ellos, así como entre hombres y mujeres. Las encuestas muestrales también pueden revelar si existen grandes o pequeñas disparidades de ingreso entre los distintos grupos, lo cual contribuye a retroalimentar la toma de decisiones sobre focalización dentro de los proyectos y programas.

Sin embargo, obtener datos sobre los ingresos es un asunto delicado, por lo que las preguntas de las encuestas pueden ser más eficaces cuando son indirectas (véase el apartado 4.10). A menudo, estos datos 'surgen' de discusiones en grupo acerca de actividades (por ejemplo, miembros de la familia que salen a ganar un salario, los trabajos que realizan, la permanencia o estacionalidad del trabajo), aunque existe el peligro que las fuentes menos obvias de ingresos (por ejemplo, las remesas, emigración, pensiones, ingresos por alquileres) se pasen por alto en dichas discusiones. Tener a más de una persona presente cuando se plantean las preguntas permite a las personas corregirse entre sí y ayudar a recordar. Empero, será necesario realizar un seguimiento individual ya que la gente normalmente no está dispuesta a hablar sobre remuneración en un grupo.

NOTA

En las encuestas muestrales es importante asegurar que la información se obtenga de hombres y mujeres, a fin de que el análisis de las fuentes de ingresos sea sensible al género. También se debe tener cuidado de investigar los aspectos relativos a la estacionalidad.

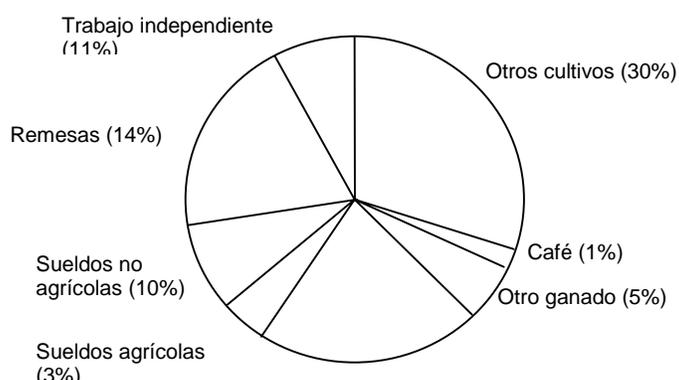
Carteras de ingresos

Los datos sobre ingresos permiten crear una cartera de ingresos (véase la Gráfica 1). Las carteras pueden compararse y contrastarse entre hogares y entre los distintos grupos sociales empleando gráficas circulares o de barras. Dependiendo de la variabilidad de la participación en los ingresos dentro de los grupos, las carteras específicas pueden ser estadísticamente significativas y, por lo tanto, generalizables para toda la comunidad. Si una alta variación dentro y entre los grupos imposibilita tales inferencias, al menos se habrá descubierto que todas las secciones de la comunidad procuran estrategias bastante diversas, dato importante a la hora de diseñar los proyectos. A veces, la cartera general de la muestra es lo suficientemente reveladora por sí misma como para que el esfuerzo haya valido la pena, independientemente del análisis más detallado.

NOTA

Puede ser útil dividir los hogares de la muestra según las estrategias dominantes que persiguen y hacer una referencia cruzada con los datos sobre clasificación de la riqueza, para determinar si existen diferencias significativas entre los hogares pobres y los más adinerados.

Gráfica 1. Cartera de ingresos familiares medios, 1997



La gráfica muestra la cartera de ingresos medios de 90 hogares cafetaleros en tres pueblos de las laderas del Kilimanjaro, Tanzania. Este fue un mal año para el café por factores patológicos y climáticos pero, aun así, no se esperaba una contribución al ingreso de sólo el 1%. Esto confirmó fehacientemente el hallazgo de las discusiones en grupo de que la actividad lechera se había vuelto más importante que el café en el último decenio.

Sostenibilidad de las estrategias de medios de vida

Al investigar las *estrategias de medios de vida* es importante abordar los aspectos de sostenibilidad (véase el apartado 1.4).

- ¿Cuál es el impacto de las actuales estrategias de medios de vida sobre la base de recursos naturales?
- ¿Acaso las consideraciones de supervivencia de corto plazo están obligando a las personas a adoptar estrategias insostenibles?
- ¿Cuáles son los efectos de dichas estrategias sobre el entorno general (aspectos de salud ambiental, generación y eliminación de desechos, uso de energía y agua)?
- ¿Cuáles grupos son estructuralmente excluidos de estrategias particulares de medios de vida y por qué? (Esto se relaciona con aspectos de sostenibilidad social).
- ¿Son sostenibles las instituciones que apoyan las actuales estrategias (por ejemplo, las redes de emigración)?

Las respuestas a estas preguntas son esenciales para toda planificación ulterior de proyectos o políticas.

NOTA

Algunas de estas preguntas pueden abordarse en reuniones de grupo y mediante el uso de herramientas de evaluación rural participativa. Otras, como las preguntas sobre cambios ambientales, pueden requerir retroinformación de expertos externos.

4.13 RESULTADOS DE LOS MEDIOS DE VIDA

Los *resultados de los medios de vida* son lo que las personas intentan lograr por medio de sus *estrategias de medios de vida* (véase el apartado 2.6). Estos resultados pueden variar según el lugar, tiempo, contexto y persona, lo cual los hace sumamente complejos. Sin embargo, a menos que superemos esta complejidad y logremos entender qué es lo que buscan las personas (así como qué es lo que están logrando actualmente) nunca podremos desarrollar un entendimiento significativo de los medios de vida en general. Tampoco podremos determinar cuál es la mejor manera de apoyar a las personas para que alcancen sus metas.

NOTA

Aunque este es el último apartado en esta sección, entender los *resultados de los medios de vida* podría ser el primer paso y el más importante en todo análisis de los medios de vida.

Resultados de los medios de vida y sostenibilidad

El apartado 2.6 hace hincapié en que el DFID busca promover medios de vida *sostenibles*. Esto conlleva un aspecto normativo que trasciende los propios objetivos de las personas o la definición de pobreza. Por lo tanto, nuestro entendimiento de los resultados debe incorporar las cuatro dimensiones de la sostenibilidad mencionadas en el apartado 1.4. A su vez, esto implica la necesidad de investigar el efecto de las estrategias de sustento de las personas y los resultados que los guían sobre los factores sociales, institucionales, ambientales y económicos (y posteriormente dirigir el cambio hacia situaciones positivas). Los resultados materiales y no materiales para ciertos grupos pueden ser puestos en tela de juicio por otros y, en consecuencia, podrían no ser sostenibles. Por otro lado, la consecución de un resultado específico puede ser a expensas de un grave deterioro ambiental. Algunas herramientas útiles para analizar la sostenibilidad son listas de comprobación ambientales, evaluaciones sociales, económicas e institucionales y, cuando sea pertinente, análisis de conflictos (véanse los apartados 4.3 y 4.4).

NOTA

Desarrollar un entendimiento de los aspectos de sostenibilidad es el único elemento de la investigación de los *resultados de los medios de vida* que no es completamente participativo.

Resultados de los medios de vida y pobreza

En la mayoría de los casos, se piensa que los *resultados de los medios de vida* son lo opuesto a la pobreza. Es decir que si una persona describe la pobreza como inseguridad alimentaria, impotencia y falta de acceso a servicios clave, entonces es de esperar que para esta persona los resultados de los medios de vida serán obtener seguridad alimentaria, un sentido de poder y dignidad, y un mayor acceso a los servicios. Por lo tanto, el método primordial para entender los *resultados de los medios de vida* es desarrollar una comprensión cabal de las definiciones locales de pobreza. Este es un campo en el que se ha progresado mucho en los últimos diez años.

Evaluaciones participativas de la pobreza (EPP)

Las recientes evaluaciones participativas de la pobreza (EPP) han determinado que la pobreza es un fenómeno social multidimensional basado en muchos factores entrelazados, lo cual es plenamente congruente con el enfoque general de medios de vida sostenibles. A pesar de la complejidad de la pobreza, las EPP también han descubierto que existen similitudes entre distintos lugares y grupos. Los siguientes son elementos esenciales de la forma en que muchas personas perciben la pobreza:

- un estado de dependencia y una falta de bienestar psicológico,
- un sentido de aislamiento de servicios, mercados, instituciones gubernamentales e información,

- impotencia y falta de voz,
- inseguridad alimentaria,
- falta de empleo y fuentes inseguras de ingresos,
- analfabetismo,
- falta de activos para protegerse contra crisis (es decir, vulnerabilidad),
- inseguridad, incluyendo inseguridad física e indefensión ante la explotación,
- debilidad física, salud precaria y falta de acceso a una atención de la salud respetuosa, eficaz, económica y rápida,
- aislamiento social, falta de cultura, desintegración y falta de respeto/dignidad en la vida social.

Por ende, toda investigación sobre *resultados de los medios de vida* debe ser lo suficientemente amplia como para revelar esta gama de componentes (donde sean pertinentes a nivel local).

(Esta sección se sustenta principalmente en el documento de Narayan, D. *et al.* (1999) *Can anyone hear us? Voices from 47 countries* (¿Alguien nos escucha? Voces provenientes de 47 países). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/conspeer/canany.htm)

NOTA

Otros hallazgos pertinentes de las EPP incluyen el hecho que las personas hablan mucho más de los activos (que les permitirán enfrentar crisis) que de los ingresos.

También debe considerarse la forma en que estos aspectos de la pobreza se ‘traducen’ en *resultados de los medios de vida* deseables. Por ejemplo, si las personas luchan contra la desintegración social, ¿cómo hacen para mantener su identidad cultural y la solidaridad social? Se puede responder mejor a estas preguntas volviendo a examinar el aspecto de los resultados después de realizar un análisis detallado de las *estrategias de medios de vida*, lo cual es un ejemplo de la naturaleza iterativa del análisis de los medios de vida. La observación de las estrategias de medios de vida también puede revelar mucho sobre la prioridad relativa de los distintos resultados para los diferentes grupos.

Métodos para entender los resultados

Dado que buscamos entender las percepciones de la gente sobre la pobreza y la forma de combatirla, tiene sentido que los métodos más importantes para entender los *resultados de los medios de vida* sean los participativos. Las evaluaciones participativas de la pobreza por lo general utilizan una variedad de herramientas derivadas de las evaluaciones rurales participativas para comprender la pobreza. La clave es que se pueden aplicar de manera flexible y que no se determinan preguntas específicas de antemano.

- Los *métodos grupales* pueden usarse para identificar una lista de resultados relevantes para distintos grupos sociales. Si fuera apropiado, éstos pueden clasificarse (por ejemplo, mediante los métodos de clasificación matricial) y establecerse vínculos entre los diferentes resultados.
- La *clasificación de la riqueza* puede ayudar a establecer criterios locales sobre lo que significa ser pobre o rico. Al efectuar cualquiera de estos ejercicios de clasificación es conveniente ir más allá de los aspectos de ingresos y consumo y pensar en términos de desarrollar un entendimiento sobre las categorías generales de medios de vida que tenga sentido en el contexto local.
- Los *procesos de planificación basados en la comunidad* a menudo usan un proceso de ‘visualización’ para dilucidar mejor los resultados de los medios de vida. Los ‘deseos’ iniciales se convierten en una visión de más largo plazo (digamos, tres años) que luego puede discutirse en términos más concretos. La visualización difiere de la planificación local en que estimula a las personas a desarrollar pensamientos creativos sobre en qué situación les gustaría estar en el futuro (en contraposición a solo ‘marcar’ listas de necesidades). Si se utiliza este método en el contexto de los MVS, es importante fundamentar la visualización en las fortalezas percibidas de la comunidad y no elevar demasiado las expectativas (sobre todo cuando todavía no se ha definido la existencia futura o la forma de un proyecto).

Cualquiera que sea el método –o la combinación de métodos– es importante velar por que se asigne el tiempo necesario para asegurar que se establezcan los resultados básicos de los medios

de vida. Por ejemplo, un grupo de personas puede señalar que su resultado deseado es el establecimiento de una clínica en la comunidad. Un estudio más profundo revelará que su preocupación 'real' es un estado de salud precario y la falta de acceso a los servicios de salud.

Igualmente importante resulta examinar los resultados *efectivos* (positivos y negativos) y compararlos con los resultados deseados de grupos específicos. Esto puede conducir a un proceso valioso de diálogo sobre la disparidad (si existiera) entre los objetivos y los logros verdaderos, y sobre las causas de esta disparidad.

NOTA

Los resultados que las personas persiguen no *siempre* contribuyen a eliminar la pobreza (según la entienden los donantes). Por ejemplo, en zonas urbanas de Brasil se ha documentado que los jóvenes están dispuestos a privarse de comidas con tal de comprar bienes que sean un símbolo de posición social, como las zapatillas deportivas marca Nike. Si bien es importante comprender el impacto que este tipo de comportamiento tiene sobre los medios de vida y sobre los posibles resultados de un proyecto, el énfasis de este apartado sigue estando en los resultados que el DFID puede respaldar más directamente.

El dinamismo de los resultados

Aunque uno se siente tentado a pensar en los *resultados de los medios de vida* como un 'estado final', conviene no pasar por alto el dinamismo de los medios de vida y la 'retroinformación' ofrecida por los resultados a otros aspectos del marco de los MVS. Los resultados positivos tienden a extender la base de activos, mientras que los resultados negativos tienden a agotarla. Por lo tanto, los *resultados de los medios de vida* son, en efecto, procesos que se revelan con el tiempo. Así como es esencial comprender estos procesos, también lo es pensar en la forma en que moldean el 'patrón' general de los medios de vida.

Asimismo, incluso si se alcanzan resultados positivos, surgirán preguntas como ¿qué tan sostenible es la situación? ¿Qué deben hacer las personas para asegurar el logro continuo de sus metas? ¿Se han alcanzado dichos resultados a expensas de otras personas o, incluso, de otros resultados? Por otro lado, es inevitable competir por los recursos necesarios para lograr los resultados de los medios de vida (véase el apartado 2.6 para consultar una discusión sobre las concesiones) y la competencia es siempre un proceso dinámico.

NOTA

En el marco de los MVS se pone de manifiesto la retroinformación que los resultados dan a los activos, pero otros tipos de retroinformación –como entre los resultados y el contexto de la vulnerabilidad o estrategias de medios de vida– también podrían ser importantes.

NOTA FINAL: Estas Guías tienen el propósito de estimular la reflexión y el aprendizaje. Se insta a los lectores a que envíen sus comentarios y contribuciones a: livelihoods-connect@ids.ac.uk

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

Sección 5: REFORMAS A POLÍTICAS

5.1 INTRODUCCIÓN

Un elemento esencial para los medios de vida sostenibles es contar con políticas, instituciones y procesos eficaces que, en conjunto, moldean las opciones de medios de vida de los pobres. Si bien la importancia de los aspectos referentes a políticas e instituciones son ampliamente reconocidos, por lo general los enfoques empleados para iniciar procesos de reforma son poco entendidos. Esta sección de las Guías se enfocará en los conceptos, métodos y herramientas necesarias para ayudar a diseñar y gestionar intervenciones en materia de desarrollo que promuevan políticas e instituciones que beneficien a los pobres.

¿Por qué enfocarse en políticas, instituciones y procesos?

En conjunto, las políticas, instituciones y procesos forman el contexto dentro del cual individuos y familias desarrollan y adaptan las estrategias de medios de vida (véase el apartado 4.11). Por ello, la dimensión de políticas, instituciones y procesos del marco de los MVS abarca aspectos complejos relacionados con la participación, el poder, la autoridad, la función de gobierno, las leyes, las políticas, la prestación de servicios públicos y las relaciones sociales, tal y como son influenciadas por aspectos de género, casta, origen étnico, edad, etc. En efecto, esta dimensión determina la libertad que tienen las personas para transformar sus activos en medios de vida.

Las políticas, las instituciones y los procesos definen, entre otras cosas:

- el acceso de los pobres a diversos activos (como tierra o mano de obra),
- los beneficios que los pobres pueden derivar de diferentes tipos de capital (a través de los mercados),
- el entorno para la inversión del sector privado,
- la medida en que los pobres son capaces de participar en los procesos de toma de decisión,
- los derechos individuales y de la sociedad civil.

En muchos países en desarrollo, las políticas e instituciones discriminan contra aquellos que poseen pocos activos y dejan en desventaja a los pobres. Estas políticas e instituciones discriminatorias merman los esfuerzos de desarrollo dirigidos a erradicar la pobreza. Actualmente se acepta, en general, que no se pueden lograr avances significativos y sostenibles en la reducción de la pobreza, a menos que se vean acompañados de reformas a las políticas e instituciones nacionales que beneficien a los pobres.

¿En qué se distinguen las instituciones, políticas, organizaciones y los procesos?

Los términos *instituciones* y *organizaciones* se utilizan de manera indistinta en el lenguaje diario, sin embargo, en el contexto del enfoque de medios de vida sostenibles (MVS), tienen significados diferentes.

Instituciones

Los analistas de política definen las instituciones como las reglas, las normas y los valores que

perfilan nuestro comportamiento. Conocidas algunas veces como las 'reglas del juego', las instituciones pueden ser:

- formales (por ejemplo, las leyes sobre tenencia de la tierra, las transacciones en el mercado o los derechos civiles) e informales (por ejemplo, costumbres y convenciones sociales),
- creadas (por ejemplo, como resultado de decisiones políticas o de políticas deliberadas) o bien, pueden evolucionar con el tiempo,
- estar presentes en el ámbito local, organizativo, nacional e internacional.

NOTA

En vista de la cantidad de instituciones que discriminan contra los pobres, los programas y las políticas para el alivio de la pobreza solo pueden contribuir de forma modesta al mejoramiento de las condiciones, a menos que se reformen o desarrollen marcos institucionales que ofrezcan equidad y oportunidades a las personas que viven en la pobreza

El Cuadro 1 presenta algunos ejemplos de instituciones formales e informales en el ámbito internacional, nacional y local.

Las causas institucionales de la pobreza pueden ser de tipo:

- Económico – instituciones que restringen el acceso a mercados, tierra, mano de obra y crédito,
- Legal – protección legal inadecuada, victimización por medio de la violencia, vulnerabilidad a prácticas corruptas por parte de policías y de las autoridades judiciales,
- Político – prohibición de los procesos democráticos que niega a los pobres una voz en aspectos de política,
- Social – relaciones de explotación patrono-cliente.

Cuadro 1.	Instituciones formales	Instituciones informales
Internacional	Normas de comercio internacional que imponen barreras comerciales o permiten prácticas de dumping de productos subsidiados	Afinidades políticas, con influencia en los niveles de cooperación Vínculos históricos entre países manifestados en la forma de relaciones comerciales favorables
Nacional	Derechos de propiedad Legislación laboral (derechos sindicales, reglamentos de inmigración) Derechos de propiedad intelectual	Posición y actitudes con respecto a las mujeres Relaciones patrono-cliente
Local	Restricciones al movimiento de productos agrícolas	Reglas para la aparcería

Organizaciones

Si las instituciones son las reglas del juego, entonces las organizaciones son los 'jugadores'. La distinción entre instituciones y organizaciones a menudo se ilustra haciendo una analogía de un juego como el fútbol. Las instituciones que definen el fútbol se encuentran en el reglamento. Las organizaciones son los equipos de jugadores que se conforman para 'ganar el juego'. Además, se crea otra organización, en la forma de árbitro, para hacer cumplir el reglamento. Los distintos tipos de juego (tales como el fútbol, rugby o críquet) se diferencian por sus respectivos reglamentos.

En términos generales, existen dos tipos de organizaciones: aquellas que se configuran a sí mismas para aprovechar las oportunidades creadas por un grupo determinado de instituciones (**los jugadores**) y aquellas creadas para implantar o hacer cumplir un grupo determinado de instituciones (**el árbitro**).

NOTA

Las instituciones son las 'reglas del juego', mientras que las organizaciones son los 'jugadores'.

Relación entre instituciones y organizaciones

Las instituciones moldean las organizaciones y su comportamiento. Volviendo a la analogía del juego, vemos que distintos grupos de reglas para el fútbol y el rugby forman distintos tipos de equipos.

Asimismo, en el contexto de la función de gobierno, diferentes instituciones crean tipos muy diferentes de organizaciones. Por ejemplo, las organizaciones en un país que adopta un grupo de instituciones capitalistas son muy diferentes de aquellas que funcionan en un país con instituciones socialistas. En el primero predominarán organizaciones del sector privado, mientras que en el otro país, por lo general, predominan las organizaciones del sector público o colectivas.

Por lo tanto, la distinción entre organizaciones e instituciones tiene dos consecuencias prácticas importantes:

- i. Nos permite diferenciar entre problemas relacionados con las organizaciones y su desempeño y aquellos relacionados con instituciones, los cuales exigen medidas de saneamiento muy diferentes. Los aspectos relativos a las organizaciones y a la manera en que se comportan a menudo son sumamente visibles y tangibles, mientras que los aspectos relativos a las instituciones pueden resultar invisibles, aunque poderosos a la hora de determinar cómo las personas funcionan en una sociedad y en qué medida aprovecharán los mercados y otras oportunidades disponibles para la reducción de la pobreza.
- ii. Mejora nuestro entendimiento sobre cómo moldear el comportamiento de las organizaciones para promover resultados que beneficien a los pobres. Dada la importancia de las instituciones en la determinación del comportamiento de las organizaciones, muchas veces un programa de reforma organizacional requerirá de modificaciones en las 'reglas del juego' generales que moldean el comportamiento de la organización.

Políticas

La *política* se define como un 'curso de acción diseñado para alcanzar propósitos o metas particulares'. La política del sector público la formula el gobierno, con miras a lograr determinados resultados a nivel nacional. Por su parte, las organizaciones o comunidades privadas también crean políticas propias para alcanzar metas definidas.

Las políticas del sector público se aplican a través de organizaciones e instituciones. Algunos ejemplos de estas instituciones son:

- legislación y control,
- instrumentos fiscales en la forma de impuestos y subsidios,
- establecimiento de normas por los medios de comunicación.

Algunas organizaciones clave que tienen que ver con la aplicación de políticas son:

- entidades proveedoras de servicios estatales,
- agencias encargadas de velar por la observancia de la ley,
- grupos del sector privado y de la sociedad civil que prestan servicios bajo contrato con el gobierno.

Algunas políticas pueden funcionar tanto a través de instituciones como de organizaciones. Un ejemplo de ello sería la política forestal, que cambió la ley sobre el acceso a bosques pertenecientes al gobierno y traspasó el proceso de toma de decisiones a autoridades prominentes de las oficinas forestales.

La formulación y aplicación de políticas del sector público puede afectar los medios de vida al:

- cambiar las instituciones de manera que los medios de vida de los pobres reciban más o menos apoyo (por ejemplo, medidas de reforma agraria como consecuencia de una política de crecimiento más equitativo),

- cambiar las instituciones de manera que alteren las disposiciones relativas a los incentivos para las organizaciones y su relación con los pobres. Por ejemplo, las políticas de privatización han eliminado los incentivos para que las juntas de comercialización paraestatales compren pequeñas cantidades de bienes de productores fragmentados y aislados, reduciendo así el acceso de los pobres al mercado.

NOTA

La *política* del gobierno sobre desarrollo social y ético modificó el Régimen de Pensiones en el Reino Unido (una *institución*). Desde las revisiones hechas en el año 2000, todos los fondos de inversión en ese país (*organizaciones*) deben ser evaluados en términos de su desempeño económico, ambiental y social. En consecuencia, actualmente muchas entidades que ofrecen planes de pension buscan aumentar sus inversiones en programas con impactos ambientales y sociales positivos. Vemos entonces que las políticas pueden cambiar las instituciones, las cuales a su vez pueden cambiar el comportamiento de las organizaciones para generar resultados positivos en materia de reducción de la pobreza.

Procesos

En el contexto de los MVS, los *procesos* se refieren a procesos de cambio en las políticas, instituciones y organizaciones. A diferencia del contexto de la vulnerabilidad (sobre el cual las personas tienen poco o ningún control), las políticas, instituciones y procesos no son algo 'fijo' sino que evolucionan constantemente. Las instituciones son dinámicas: son moldeadas y están siendo moldeadas por la historia, la política y la negociación social. La manera en que dichas políticas e instituciones puedan ser reformadas para apoyar mejor los medios de vida de los pobres, interesa sobremanera a los organismos que trabajan en el área del desarrollo.

A continuación se examinan las formas de identificar puntos de entrada para reformar políticas. Esta sección continúa describiendo maneras en que se pueden apoyar las reformas a políticas e instituciones en beneficio de los pobres (véanse los apartados 5.3, 5.4 y 5.5). Esos apartados de la Sección 5 se concentran en los procesos de reforma a políticas e instituciones y no abordan de manera explícita aspectos relacionados con la reforma a organizaciones. Lo anterior obedece a que los procesos de reforma a organizaciones ya están relativamente bien documentados (véase, por ejemplo, Hopley, 2000). Por el contrario, los procesos de reforma a políticas e instituciones son relativamente poco entendidos y, aun así, no solo moldean directamente los medios de vida de los pobres, sino que además son fundamentales para mejorar el desempeño de las organizaciones que interactúan con los pobres.

5.2 PUNTOS DE ENTRADA PARA LAS REFORMAS

Impacto de las políticas e instituciones sobre los medios de vida

Las políticas y las instituciones funcionan en todo nivel, tanto en la esfera pública como privada, donde influyen en la formulación y en los resultados de las estrategias de medios de vida. Por su lado, las instituciones pueden influir en los medios de vida de muchas formas:

- El acceso de los pobres a los activos, los beneficios que derivan de ellos, así como los incentivos para el desarrollo de activos, dependen de los planes institucionales. Estos, a su vez, dependen del entorno institucional, los flujos de información, las características de los activos y la vulnerabilidad y el poder de distintos actores.
- Las instituciones influyen en el capital social de una persona, ya que los planes institucionales en los que pueda participar afectan su poder relativo dentro de una comunidad. El capital social y el poder de una persona determinan su acceso a otros activos y la medida en que puede beneficiarse de ellos.
- El desarrollo de planes institucionales puede reducir el riesgo y la vulnerabilidad –por ejemplo, al definir los derechos de propiedad.
- El desarrollo y mantenimiento de planes institucionales, por ejemplo, los contratos de aparcería, son de vital importancia para los pobres.

NOTA

Los planes institucionales productivos y equitativos son más que manifestaciones del capital social. Al reforzar la dignidad y la libertad, pueden ser considerados medios de vida por sí mismos. Los pobres demuestran esto al invertir recursos en actividades que promuevan y sostengan los planes institucionales.

Identificación de puntos de entrada para cambiar políticas e instituciones

Estudiar de qué manera las políticas e instituciones existentes se interrelacionan y cómo influyen en las estrategias de medios de vida de los pobres, es fundamental para formular políticas e instituciones que beneficien más a los pobres. El análisis de los MVS puede ayudar a identificar puntos de contacto potenciales entre las políticas, las instituciones y las prioridades de MVS de los pobres (véase el apartado 4.1). Asimismo, este análisis puede arrojar luz sobre interrogantes clave, tales como:

- ¿Quiénes son los pobres y dónde están?
- ¿Cuáles son sus prioridades de MVS? (¿Cuáles son sus activos de MVS más importantes y cuáles son sus estrategias de MVS?)
- ¿Cuáles políticas e instituciones son pertinentes a esas prioridades?
- ¿De qué manera están las instituciones y políticas existentes habilitando o inhabilitando a los pobres?
- ¿Cuál entorno de políticas e instituciones sería el más propicio para ayudar a las personas a alcanzar medios de vida sostenibles?
- ¿Cuáles son las limitaciones clave que es necesario eliminar o mitigar?
- ¿Cuáles procedimientos y mecanismos son adecuados para asegurar lo más posible que se realicen las reformas?

NOTA

Las instituciones de política pueden reforzar las reglas y normas que se aplican a la familia, la comunidad, la vida cultural y, por lo tanto, privar a algunas personas –especialmente a las mujeres– de acceso a ciertos tipos de capital.

Nivel de intervención

Las instituciones y políticas se entrelazan y superponen, haciendo difícil a veces reconocer posibles áreas de intervención. Una forma de trazar un camino a través de esta complejidad, para revelar puntos de entrada adecuados, es considerar los diversos niveles en los cuales funcionan

las políticas e instituciones. Se pueden identificar las jerarquías de instituciones que funcionan en el ámbito internacional, nacional, organizacional y local (véase el Cuadro 1, en el apartado 5.1).

En el plano internacional, organismos como la Organización Internacional del Trabajo, determinan convenciones e instituciones que afectan la interacción de los gobiernos nacionales con fines comerciales, así como los derechos y controles que aceptan e incorporan a las políticas nacionales. A fin de promover los MVS, es necesario entender la manera en que los contextos locales se articulan en los ámbitos nacional e internacional. Dada la cascada de vínculos, se podrían necesitar reformas a nivel internacional con el propósito de abordar las limitaciones a los medios de vida de los pobres identificadas al nivel más bajo. Sin embargo, por lo general la reforma a políticas, instituciones y procesos se enfoca a nivel nacional, en donde se toma la mayor parte de las decisiones en materia de legislación, control y asignación de recursos, aunque esto está cambiando en los casos en que se ha introducido la descentralización.

NOTA

El embargo comercial a Arabia Saudita sobre todo de ganado proveniente del Cuerno de África, constituye una limitación fundamental para los ganaderos, quienes anteriormente dependían del comercio de ganado a cambio de alimentos básicos provenientes de Arabia Saudita. Ahora el problema se está manejando a nivel internacional a través de la Oficina Internacional de Epizootias, el brazo ganadero de la Organización Mundial de Comercio.

Clasificación de las instituciones en categorías

Pensar en categorías de instituciones puede ayudar a identificar puntos de entrada y permitir una respuesta más eficaz a las características multiinstitucionales de los medios de vida de las personas. Es posible identificar cinco categorías de instituciones:

- **familiar** – descendiente o basada en el parentesco,
- **comunitaria** – basada en principios de confianza y reciprocidad,
- **social** – normas o códigos de conducta derivados del interés social, por ejemplo, la definición de papeles según el género, relaciones patrono-cliente,
- **colectiva** – instituciones de recursos de propiedad común y de comercialización agrícola,
- **política/función de gobierno** – constituciones, normas legislativas, de control y administrativas, así como procedimientos como, por ejemplo, las leyes de derechos de propiedad, la legislación laboral y los procedimientos judiciales.

NOTA

En la India, el DFID apoyó un examen nacional de la ejecución de las nuevas directrices sobre cuencas y el diseño de un manual de campo dirigido a fortalecer procedimientos tales como el seguimiento y la evaluación, como resultado del diálogo en torno a políticas a nivel nacional y estatal. En Orissa, se está considerando cambiar la legislación estatal con respecto al acceso y la venta de productos forestales menores.

Algunas instituciones pueden ser vistas como que están anidadas en otras. Muchas instituciones colectivas basadas en la comunidad están anidadas en instituciones de política gubernamentales. La mayoría de las instituciones para los recursos de propiedad común también exhiben este tipo de relación. Estas categorías y sus relaciones nos ayudan a entender mejor el impacto de estas instituciones sobre los activos y las estrategias relacionadas con medios de vida sostenibles. Las relaciones interinstitucionales pueden influir en el acceso a los activos y crear oportunidades para generar nuevas formas de capital.

NOTA

Ante la ausencia de instituciones de política/gobierno eficaces, los pobladores al norte de Mali crearon un grupo intercomunitario con el propósito de controlar la explotación forestal y restringir el acceso a los pastizales por parte de ganaderos no locales. Con base en las interrelaciones sociales existentes –capital social– ellos desarrollaron y acordaron normas y prácticas para abordar el problema.

Si bien un análisis de los medios de vida ayudará a identificar las reformas a políticas e instituciones que se necesitan para mejorar los medios de vida de los pobres, se necesita un

análisis adicional para evaluar las posibilidades de éxito de una reforma. La Sección 5.3 describe de qué manera se pueden reformar las políticas e identifica factores que promueven o inhiben estos procesos. También se describen las lecciones clave que han surgido de programas exitosos de reformas a políticas y, en conjunto, la manera en que se deben diseñar los programas de reforma.

NOTA

El capital social, en la forma de mano de obra, es uno de los activos más importantes para los pobres. Por lo tanto, las instituciones que gobiernan el uso e intercambio de mano de obra afectan significativamente a los pobres. El DFID ha desarrollado un Plan de Acción para ayudar a hombres y mujeres pobres a lograr medios de vida seguros y sostenibles en condiciones decentes de trabajo. El Plan se debe llevar adelante de manera bilateral, con la participación de entidades internacionales mediante los programas existentes y los grupos de presión política, y con base en la legislación internacional pertinente. Se han identificado áreas prioritarias para la acción a nivel nacional, regional e internacional. Eliminar las violaciones más flagrantes a las leyes laborales internacionales es una prioridad. Lo anterior ha implicado enfocarse en la colaboración con otras entidades y gobiernos a fin de eliminar las peores formas de explotación laboral infantil y otras formas de trabajo forzada. El DFID procura dirigirse a los gobiernos para que legislen en contra del trabajo forzado y apoyará medidas de protección social y acceso a medios de vida alternativos para las personas desplazadas de la mano de obra forzada. Al abordar las peores formas de explotación laboral infantil, el DFID apoyará los programas de UNICEF y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se fundamentará en sus programas de apoyo en los países para reformar los sectores de educación, trabajará con ONG que procuren los mismos objetivos y aportará investigaciones adicionales, asesoría en materia de políticas, experiencia y desarrollo de capacidades, sistemas de información y comunicación. Otra prioridad es trabajar con la sociedad civil, empresas, gobiernos y agencias internacionales para promover las Normas Fundamentales del Trabajo, de acuerdo a lo estipulado por la OIT en su Declaración de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

5.3 PROCESOS DE REFORMA A POLÍTICAS

Esta sección ofrece un vistazo general de los procesos por los cuales cambian las políticas e instituciones, así como las condiciones probables bajo las cuales ocurren las reformas. En el caso de las instituciones formales, la reforma a menudo tiene lugar en el contexto de la aplicación de políticas. Por esta razón, los procesos de apoyo a las reformas se abordan de manera simultánea.

Procesos por los cuales se desarrollan políticas e instituciones

Tradicionalmente, la formulación de políticas ha sido vista como un proceso lineal en el que los funcionarios del servicio civil, quienes están supeditados a un jefe o grupo de personas designado, establecen políticas e instituciones formales mediante un proceso racional de toma de decisiones. Sin embargo, las políticas e instituciones no existen independientemente de las personas sino que, inevitablemente, son moldeadas por las percepciones de los formuladores de política y por grupos de personas que son afectados por los resultados de las políticas. En consecuencia, rara vez los procesos de reforma se derivan de un proceso racional de toma de decisiones, sino de la historia, la política, la toma de decisiones y la negociación por parte de las diferentes partes interesadas.

Los procesos de reforma a políticas e instituciones suelen ser:

- Incrementales, por el hecho que se realizan pequeñas mejoras a la política existente.
- Influenciados por la práctica previa en materia de políticas. La nueva política típicamente refleja las normas y los estándares establecidos por la política anterior. Los paradigmas de políticas (hechos percibidos sobre la forma en que ocurren las cosas) juegan un papel fundamental en la definición de la política futura. Las reformas radicales a políticas son difíciles de lograr, en vista de que a menudo representan conceptos e ideales nuevos y ajenos.
- Definidos por un amplio espectro de partes interesadas. Las políticas e instituciones definen las oportunidades para las organizaciones y la sociedad en general, y las organizaciones de todos los tamaños que desean resultados favorables para sí mismas o para sus grupos de representados buscarán influir en ellas. Se puede emplear una combinación de grupos de presión, persuasión o influencia en un intento por definir las políticas. Las organizaciones pueden formar 'redes de actores' con otras organizaciones que comparten una visión similar para reforzar normas o paradigmas de política. Lo anterior significa que la toma de decisiones y las instituciones resultantes a menudo son producto de la negociación entre grupos de interés que compiten.
- Políticos. Los burócratas no son formuladores de política neutrales, ya que tienen su propio temario personal y político por negociar y establecerán las políticas de tal manera que las mismas satisfagan sus ambiciones políticas personales.

Repercusiones para los procesos de reforma

Las causas de la pobreza se pueden encontrar en marcos de política e institucionales que discriminan en contra de los pobres. Los cambios incrementales en las políticas existentes rara vez constituyen una opción para restablecer distorsiones fundamentales en las políticas e instituciones; por lo que quizás sea necesario emprender reformas radicales a políticas e instituciones para abordar la pobreza. Estas reformas radicales son contrarias a los procesos naturales de reforma a políticas, en el sentido que, por lo general:

- Introducen en el panorama político conceptos o paradigmas totalmente nuevos –y a menudo ajenos– que pondrán en tela de juicio puntos de vista muy arraigados sobre la 'forma en que se deben hacer las cosas'. Podría ser necesario rechazar los paradigmas de política existentes.
- Crean nuevas oportunidades para los pobres y las organizaciones que satisfacen sus necesidades. Al hacerlo, la reforma a políticas puede generar pérdidas para ciertos grupos de personas u organizaciones, que se ven privados de los beneficios que disfrutaban anteriormente en el antiguo régimen de políticas e instituciones. Este grupo de 'perdedores', muchos de los cuales probablemente están bien organizados y son influyentes, pondrán fuerte resistencia a cualquier medida de reforma a políticas. Ellos ejercen su influencia modificando las medidas reformistas de tal manera que actúen en su favor, o bien, mediando en la

- aplicación de políticas de tal manera que nunca se consigan los resultados propuestos.
- Ponen en tela de juicio la autoridad política y la influencia de los formuladores de políticas.

Las reformas a políticas e instituciones pueden acarrear costos considerables, ya que requieren de sistemas nuevos y, a menudo, exigen reformas en las organizaciones a fin de aplicar las nuevas medidas. Estas barreras al cambio –o costos del cambio– suelen ser tan grandes que las reformas a políticas e instituciones rara vez ocurren por voluntad propia. Aun así, continúan las reformas a políticas e instituciones. Las lecciones derivadas de programas de reforma exitosos brindan información útil sobre las condiciones en que es probable que ocurra el cambio.

Condiciones que apoyan los cambios a políticas e instituciones

Se ha observado que los siguientes factores revisten importancia al realizar cambios a políticas e instituciones:

- **Las crisis.** Los países que enfrentan serias crisis de legitimidad, estabilidad o sostenibilidad, pueden verse forzados a adoptar medidas drásticas para protegerse a sí mismos. En estas situaciones, el costo de NO cambiar políticas e instituciones es mayor que el costo de cambiar. Las ventanas de oportunidad se pueden presentar por sí solas en momentos de crisis, tal y como sucedió durante la crisis financiera que azotó el sudeste asiático en los años noventa.
- **El liderazgo** siempre juega un papel importante en situaciones de reforma. Por lo general, son los líderes quienes colocan la reforma en el temario político nacional, quienes ofrecen una visión, participan activamente en la definición del contenido de las propuestas para el cambio y encabezan el proceso de generación de apoyo y manejo de la oposición al cambio. El surgimiento de baluartes del cambio brinda una oportunidad para promover las reformas a políticas.

NOTA

En mayo de 1996, People's Dialogue (una ONG de Sudáfrica) y SPARC (una ONG de la India), junto con grupos comunitarios representantes de habitantes pobres de zonas urbanas de Asia, África y América del Sur, se reunieron en Sudáfrica, con el propósito de iniciar un proceso de fortalecimiento de los sistemas populares de ahorro y crédito. Todas las organizaciones participantes reconocieron que el crédito y el ahorro son herramientas importantes en la lucha contra la pobreza y en la creación de una base de activos (vivienda). Ahí nació la red Slum/Shack Dwellers International (Red internacional de habitantes de barriadas/tugurios, SDI por sus siglas en inglés), que actualmente funciona en 12 países. Cada uno de los miembros nacionales es una federación de grupos provenientes principalmente de asentamientos informales, que se reúnen periódicamente para organizar sistemas de ahorro de manera conjunta.

Muchos procesos fundamentales se han logrado replicar de manera exitosa compartiendo ideas y adaptándolas al contexto local. La clave ha sido las visitas de intercambio, donde los habitantes de barriadas/tugurios cambian de lugar con sus contrapartes de otras comunidades, pueblos y países, y comparten sus experiencias e ideas con personas que viven en condiciones similares. Por ejemplo, los sistemas de ahorro en África comenzaron a raíz de un viaje de intercambio entre Sudáfrica y la India. Actualmente, la federación consta de 60.000 miembros en Sudáfrica, cuyos esfuerzos en el área del ahorro periódico ghan alcanzado la sorprendente suma de US\$1,750,000. Este modelo fue transferido a Zimbabwe, donde ahora 17,000 personas participan en el sistema de ahorros y, más recientemente, a Namibia, donde ya existen 6,000 ahorrantes.

- **Ideas** –en especial las ideas sobre el diseño apropiado de las instituciones– son importantes al definir las nuevas reglas del juego. Más comúnmente, las ideas son entendidas como recursos políticos, una forma de capital que se utiliza para promover posiciones particulares o influir en el resultado de una decisión. Si se aprovechan las influencias foráneas, las ideas pueden ejercer considerable impacto sobre los tipos de soluciones ofrecidas para lidiar con las deficiencias institucionales. Muchas veces, el contenido de los cambios institucionales se puede definir mediante la exposición a nuevas ideas provenientes de cualquier parte, o bien, probando nuevos conceptos en el país.

NOTA

Pertenecer a una red internacional puede generar apoyo y solidaridad internacional. Un ejemplo de esto fue la demolición del tugurio en el terreno del ferrocarril de Mumbai, India, en febrero de 2000. Lo que podría haber sido una disputa local entre comunidades y su gobierno, se convirtió en un esfuerzo organizado de solidaridad internacional que ayudó a los habitantes del tugurio a conseguir activos en la forma de tierras y viviendas seguras.

- Las iniciativas para la reforma tienden a ser promovidas por **élites** políticas que desafían las instituciones existentes. En lo que podría denominarse 'proyectos élite', actores políticos internacionales han liderado el cambio, a menudo en oposición a intereses poderosos ya establecidos. Los cambios que se originan como proyectos élite han sido identificados como importantes en las reformas económicas y de política, en la introducción de nuevas instituciones para la gestión económica, como la manera en que operan los bancos, y en la reorientación de las políticas en materia de seguridad social, salud y educación. Las mismas pueden verse estimuladas por situaciones de crisis (por ejemplo, hiperinflación) o por condiciones específicas, como una opinión pública favorable.
- La **organización social de los pobres** es crucial en un proceso de reforma (que algunas veces se conoce como el lado de la **demanda** de la reforma a políticas). Puede aumentar la importancia de los aspectos relacionados con la pobreza, privación y desigualdad para las élites políticas. La experiencia indica que las iniciativas de reforma a menudo son puestas en tela de juicio, incluso después que se han acordado y puesto en práctica, particularmente por aquellos cuyo poder se podría ver socavado. Lo anterior puede hacer fallar la sostenibilidad de la reforma o su impacto. Una consecuencia es que los beneficiarios de las nuevas reglas del juego deben ser apoyados a fin de proteger los nuevos planes institucionales.

NOTA

La juventud y los niños en Barra Mansa, una municipalidad en el estado de Río de Janeiro, enfrentan problemas de exclusión escolar, pocas oportunidades laborales, violencia urbana y drogas. La autoridad local está comprometida con un programa participativo dirigido a promover los derechos civiles, la igualdad y la justicia social. La municipalidad, apoyada por la Secretaría Municipal de Educación, está ejecutando un programa para fomentar e institucionalizar la participación de los jóvenes como ciudadanos. Dos iniciativas dentro de este programa son Children's Secretariat (Secretaría del Niño) y el Children's Participatory Budget Council (Consejo infantil para la presupuestación participativa). La Secretaría busca familiarizar a los niños con el teje y maneje de la municipalidad y con el ejercicio de la democracia participativa integrándolos a los procesos locales de toma de decisión. Por su parte, este Consejo permite a los jóvenes participar en la toma de decisiones relacionada con el presupuesto de la ciudad, de forma paralela al Adult Participatory Budget Council (Consejo de adultos para la presupuestación participativa).

Repercusiones para el diseño

Las personas crean las políticas y las instituciones. Estas son el resultado de los paradigmas de política existentes, la política y el poder y la influencia de los diferentes grupos de partes interesadas. Por lo tanto, la reforma requiere invertir en la **gestión del cambio**, una estrategia que se enfoca en el *proceso*, o bien, los medios por los cuales se pueden concretar reformas a políticas e instituciones que favorezcan a los pobres. Una estrategia de gestión del cambio comprende los elementos siguientes:

- **Planificación para el cambio** – que involucre reflejar, desarrollar una visión y definir conceptos.
- **Identificación de los 'agentes del cambio'** – individuos o grupos que encabezarán el cambio.
- **Reconocimiento y gestión de las barreras al cambio** – predecir la reacción de individuos y grupos con respecto a los cambios propuestos. Se puede esperar la oposición de personas que no sean capaces de aceptar nuevas maneras de hacer las cosas, o bien, de grupos de personas que tengan algo que perder como resultado de las nuevas medidas de política.

NOTA

Exponer a las entidades colaboradoras a proyectos y programas de MVS que existen en la actualidad y tienen éxito, puede ayudar a desarrollar relaciones favorables para cambiar políticas e instituciones. Las lecciones aprendidas pueden ser extrapoladas al nivel de políticas.

- **Obtención de apoyo para la reforma** – explicar la necesidad del cambio y las maneras en que se beneficiarán las personas.
- **Reforma de estructuras orgánicas** – para acomodar nuevas formas de trabajar.
- **Mobilización de recursos** – se necesitan recursos políticos, financieros, administrativos y técnicos para sostener las reformas.
- **Consolidación del cambio** – garantizar que se mantenga la motivación para el cambio y, posteriormente, poner en primer plano la nueva forma de trabajar para que se convierta en parte del procedimiento normal.

NOTA

El Programa de desarrollo de capacidades en materia de políticas del agua del Banco Mundial ayuda a los países a elegir políticas que propicien la gestión sostenible de los recursos hídricos y la prestación de servicios de suministro de agua. Al interactuar con los baluartes y propulsores de la reforma, así como con sus adversarios y escépticos, el programa desarrolló una perspectiva única sobre la dinámica del proceso políticamente delicado de reforma a políticas del agua en países que mostraron un fuerte compromiso con el cambio. El programa se concentra en las personas e instituciones que formulan, influyen o aplican las políticas mediante:

- **Eventos de aprendizaje de políticas.** Estas son actividades de aprendizaje hechas a la medida, específicas al país o a la región (talleres, seminarios, giras de estudio) dirigidas a apoyar la reforma a políticas en el sector del agua. Tales actividades tienen lugar al principio del proceso de reforma, divulgan prácticas óptimas y la línea de pensamiento actual sobre aspectos de vanguardia, y comparten las lecciones derivadas de la experiencia,
- **Apoyo a redes** y actividades de extensión. Esto puede involucrar promover el intercambio de personas y conocimientos, lo cual refuerza las redes. Las actividades de extensión mejoran y aumentan la conciencia y el entendimiento del público en torno a aspectos relacionados con el agua, así como sus posibles soluciones.

Dado que las políticas y las instituciones que las aplican son puestas en tela de juicio, es importante conocer quién tiene el poder para influir en las políticas y en qué direcciones. Claramente, no todos los grupos tienen la misma capacidad de ejercer influencia. En el apartado 5.4 se examina de qué manera diferentes grupos de partes interesadas son capaces de ejercer poder sobre el contenido de las políticas y su aplicación; asimismo, describe formas en que se pueden administrar los intereses de las partes interesadas para garantizar resultados que beneficien a los pobres.

5.4 GESTIÓN DE LOS INTERESES DE LAS PARTES INTERESADAS

Importancia de los intereses de las partes interesadas en los procesos de reforma

En vista de la diversidad de medios de vida que existen dentro de un país, es probable que políticas específicas propicien más algunas estrategias de medios de vida que otras. Por lo tanto, las reformas a políticas e instituciones afectarán a las personas de manera distinta. A menudo, las nuevas políticas reconfiguran funciones, estructuras e incentivos, cambiando así el rango de costos y beneficios para los ejecutores, los beneficiarios directos y otras partes interesadas. Algunos grupos se beneficiarán de los cambios (los 'ganadores'), mientras que otros podrían perder ciertas ventajas que disfrutaban al amparo de las políticas y planes institucionales anteriores (los 'perdedores'). Los individuos y las organizaciones buscarán influir en el proceso de reforma para garantizar resultados favorables. Sin embargo, el poder y la habilidad de influir pocas veces se distribuyen de manera equitativa. Algunos grupos son capaces de ejercer mayor influencia que otros en las reformas a políticas. Si las reformas en favor de los pobres tienen un impacto negativo sobre los grupos influyentes (los perdedores potenciales) entonces intentarán socavar el proceso de reforma. Por otro lado, los ganadores potenciales, en especial los pobres o las personas marginadas, podrían ser demasiado débiles políticamente para dirigir el cambio a su favor. Un programa de reforma debe reconocer la influencia que pueden ejercer los ganadores y perdedores potenciales en el proceso –y administrar estos intereses en conflicto de manera que el resultado favorezca a los pobres.

NOTA

Muchas instituciones son creadas para satisfacer los intereses de aquellos que poseen el poder de negociación necesario para diseñar las reglas.

Un análisis de las partes interesadas ayuda a identificar a ganadores y perdedores potenciales, así como el poder y la influencia relativa que pueden ejercer diferentes grupos sobre la formulación y aplicación de políticas (véase el apartado 4.4). Una parte interesada es cualquier persona, grupo o institución que tenga interés en un resultado de política específico. Esta definición incluye tanto a los beneficiarios como a los intermediarios previstos, ganadores y perdedores, y a aquellas personas involucradas o excluidas de los procesos de toma de decisiones.

Identificación de las partes interesadas y de sus intereses

Un análisis de las partes interesadas distingue entre partes interesadas primarias (los beneficiarios previstos) y partes interesadas clave (los que pueden influir considerablemente en el resultado del proceso de reforma, pero que no son necesariamente los beneficiarios previstos).

El análisis de las partes interesadas pretende:

- identificar y definir el nivel de influencia de las partes interesadas primarias,
- identificar y definir las características de las partes interesadas clave,
- evaluar la manera en que pueden afectar la intervención o verse afectadas por ella,
- entender las relaciones entre las partes interesadas, incluyendo una evaluación de los conflictos de interés reales o potenciales y de las expectativas entre las partes interesadas, y
- evaluar la capacidad de las diferentes partes interesadas para influir en los procesos de reforma.

Involucrar a las personas que tienen algo que ganar o perder como resultado de la reforma a políticas e instituciones, o bien, que pueden influir en el proceso de reforma, ayuda a hacer transparentes los intereses de las partes interesadas de importancia clave y a asimilar el proceso de reforma.

Equilibrio y gestión de los intereses de las partes interesadas

El análisis de las partes interesadas identifica a los jugadores clave en un proceso de reforma, mas

no ofrece orientaciones prácticas en cuanto a cómo resolver los conflictos que surgen cuando las iniciativas de reforma son puestas en tela de juicio por los intereses de las diferentes partes interesadas. En esos momentos se requiere negociar con las partes interesadas –lo que también se conoce como búsqueda de compromiso o consenso entre las partes interesadas. La negociación entre las partes interesadas es un proceso de discusión y/o toma de decisiones entre diferentes partes que ostentan distintos intereses y valores en una situación en particular. La negociación entre partes interesadas reúne una diversa gama de disciplinas, incluyendo la política, el derecho y la administración de empresas.

Principios para lograr un consenso

- Realizar un análisis completo de las partes interesadas (incluyendo aquellas que pueden contribuir a resolver o exacerbar las disputas),
- Acomodar las diferencias culturales en el diseño de estrategias para el desarrollo de capacidades y de negociación,
- Reconocer y transformar percepciones,
- Abrir canales de comunicación,
- Allanar el camino para lograr una auténtica colaboración en las negociaciones,
- Propiciar el acercamiento,
- Enfocarse en las necesidades y motivaciones subyacentes,
- Identificar y explotar las áreas en común,
- Hacer una lluvia de ideas sobre opciones creativas y ampliar el campo de las soluciones potenciales,
- Fomentar las ganancias mutuas,
- Probar los acuerdos en cuanto a su factibilidad financiera, técnica y democrática.

Conroy y otros, 1998.

Una parte esencial del enfoque de desarrollo de consenso es identificar opciones adecuadas de desarrollo de capacidades. Entre estas se incluyen:

- partir de los enfoques tradicionales para la solución de disputas (por ejemplo, capacitando en destrezas de negociación),
- capacitar a líderes comunales en técnicas de mediación en casos de conflicto entre sus comunidades y organizaciones externas,
- capacitar a representantes legales en la facilitación y mediación para encontrar soluciones de ‘mutuo beneficio’ (por ejemplo, mediadores locales en asuntos relacionados con la tierra),
- involucrar a las partes interesadas con poder en el proceso, de lo contrario, ellas bloquearán las negociaciones y los intentos de ejecución. El cambio en las actitudes se puede facilitar involucrando a los tomadores de decisiones desde un principio,
- identificar los incentivos que pueden motivar a las personas para que cooperen con el proceso de reforma y lo apoyen. En muchos casos, podría ser necesario negociar un paquete de compensaciones a fin de garantizar el apoyo de los ‘perdedores’ potenciales con respecto a un programa de reformas en particular.

Repercusiones para la ejecución

Un programa de reforma a políticas debe desarrollar capacidades en un país para gestionar y negociar los distintos intereses de las partes interesadas. Las iniciativas exitosas de reforma a políticas son dirigidas por equipos de gestión del cambio que incluyen a representantes de grupos de partes interesadas clave capacitados en manejo de conflictos, negociación y facilitación. El uso de estos equipos ayuda a algunos grupos a asimilar y apoyar la reforma ya que, de lo contrario, podrían sabotear la aplicación de las nuevas políticas.

La negociación con las partes interesadas es una forma de equilibrar la influencia de grupos de intereses poderosos y la de grupos menos poderosos. No aborda por sí misma los desequilibrios fundamentales de poder que permiten a algunos grupos influir más que otros en el proceso de reforma; por lo tanto, podría ser necesario acompañar las iniciativas de reforma con programas dirigidos a promover las contribuciones de los pobres y su influencia sobre el proceso de reforma.

El apartado 5.5 examina las formas en que los pobres pueden ser potenciados para que participen e influyan en los procesos de reforma a políticas e instituciones. Las iniciativas que promueven un equilibrio más equitativo de poder e influencia dentro de una sociedad, aumentan las perspectivas de una aplicación eficaz de las políticas y allanan el camino para un establecimiento de políticas e instituciones más equitativo en el futuro.

5.5 DESARROLLO DEL SENTIDO DE IDENTIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN

¿Por qué promover la participación en los procesos de reforma?

Las instituciones y las políticas reflejan las necesidades físicas y sociales, las capacidades y los intereses políticos de aquellos que las diseñaron. Por ende, tienden a reforzar los intereses de los grupos más poderosos dentro de una sociedad: los ricos antes que los pobres, los hombres antes que las mujeres, los adultos antes que los niños, lo urbano antes que lo rural, las corporaciones transnacionales antes que los intereses nacionales. Los procesos participativos para la reforma a políticas e instituciones pretenden revertir tales tendencias a fin de garantizar resultados más equitativos y medios de vida más seguros para los pobres.

NOTA

La participación de las partes interesadas es un proceso mediante el cual las personas que ostentan derechos y/o intereses planifican y toman decisiones en cuanto a las políticas y actividades que las afectan.

Lista de comprobación de la participación

Las siguientes preguntas pueden asistir en el diseño de procesos participativos de reforma a políticas:

- ¿Quiénes son las partes interesadas clave que podrían participar en los procesos de revisión de políticas e instituciones, y cuáles son sus intereses y contribuciones potenciales?
- ¿Qué mecanismos y oportunidades existen para una participación significativa, y en qué medida las partes interesadas importantes son capaces de usarlos?
- ¿Qué espacio existe para la participación en el proceso de reforma a políticas e instituciones, y de qué manera se puede fomentar la participación de las partes interesadas, sobre todo las partes interesadas primarias?
- ¿Qué indicadores sugieren que la participación de hecho tuvo como resultado influenciar y compartir el control sobre las decisiones relativas a la reforma?

Formas de asegurar la participación

Durante más de dos decenios, las metodologías participativas han resultado eficaces al permitir a las personas asumir un mayor control del proceso de desarrollo. Sin embargo, salvo pocas excepciones, los esfuerzos se han concentrado en aumentar la participación local, que recientemente se ha ampliado.

Procesos formales de planificación

Algunos países se las han arreglado para lograr la participación directa de los pobres en el proceso formal de planificación. La participación puede ser promovida llevando a cabo talleres y eventos en todo el país, en los cuales los participantes puedan integrarse al debate. Ejemplos de foros de esta naturaleza son las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, la reforma a políticas agrarias y la incorporación de evaluaciones participativas de la pobreza en los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

NOTA

Un ejemplo reciente de reforma en favor de los pobres es el Programa para la Erradicación de la Pobreza en Uganda. Este necesitaba del apoyo del gobierno central, el gobierno local, la sociedad civil, los donantes y del uso de los datos e investigaciones existentes con el propósito de reenfocar las políticas e intervenciones públicas en beneficio de los pobres. El programa ha enfatizado el proceso y la consulta amplia utilizando herramientas tales como talleres y técnicas participativas, que involucran a todas las partes interesadas (desde los funcionarios del servicio civil hasta las comunidades). El proceso ha implicado cambios graduales en las ideas, el lenguaje y las prioridades. El gobierno de Uganda ha actuado con rapidez al aplicar el programa

a su sistema presupuestario y de gastos, y el gasto público en servicios básicos ha aumentado drásticamente. Los donantes están ayudando al gobierno de Uganda a probar nuevas formas de trabajar y brindando apoyo presupuestario para financiar inversiones adecuadas en bienes públicos y desarrollo de capacidades.

Comunicaciones y medios de comunicación

Se requieren nuevos tipos de comunicación y diálogo para aumentar la participación de las partes interesadas y esto puede ser promovido a través de diversos medios. Por ejemplo, el video participativo es una herramienta poderosa y de efecto inmediato, que permite a las comunidades presentar sus prioridades de manera visual y abrir el diálogo con los formuladores de políticas y las autoridades locales. Supera las barreras impuestas por el analfabetismo y permite a diferentes grupos locales, en lugar de a individuos de afuera, presentar sus propias ideas e interpretaciones.

NOTA

Desarrollar canales eficaces de comunicación entre los hogares pobres y la red central de políticas, es uno de los mayores desafíos que presenta la adopción de un enfoque de MVS para la reforma a políticas.

También se puede registrar la respuesta de los formuladores de políticas y continuar con el proceso de diálogo a lo largo del tiempo. El proceso intensivo de facilitar la representación puede acarrear costos considerables. Sin embargo, éstos se deben comparar con los costos y riesgos en que se incurriría como consecuencia de desarrollar políticas inadecuadas.

NOTA

Los programas de energía rural en Malawi se han enfocado en la distribución de mejores cocinas. Sin embargo, se determinó que estos programas no tenían éxito y, en la práctica, pocas cocinas fueron adoptadas por los pobladores. La investigación participativa demostró la complejidad de los problemas de energía en las zonas rurales y destacó la necesidad de contar con enfoques interministeriales para resolverlos. Los habitantes hablaron sobre sus problemas e identificaron estrategias de comunicación. Algunos de los problemas identificados requerían de negociaciones internas y para otros se necesitaba dialogar con las autoridades. Los habitantes grabaron sus propios videos y se los mostraron a formuladores de políticas a nivel nacional, lo que ayudó a reformar la Estrategia del país en materia de energía. Desde un principio, la investigación contó con la participación de funcionarios del Ministerio de Energía y Minas y del Departamento de Asuntos Forestales, con el propósito de aumentar el sentido de identificación con los hallazgos y mejorar las probabilidades de aplicar dichos hallazgos.

Organizaciones de la sociedad civil

En la práctica, la mayoría de los ciudadanos influyen en las políticas a través de alguna organización de acción colectiva o de la sociedad civil. Estas últimas representan los intereses de sus miembros de muchas formas, incluyendo grupos de presión, representación en entidades públicas y participación en procesos de consulta. En muchos países en desarrollo, sin embargo, las actividades de los grupos de presión pueden ser consideradas riesgosas y difíciles, y que requieren recursos y destrezas específicas.

NOTA

El *Shelter Forum (SF)* es una red formal constituida por 600 grupos comunitarios y ONG, establecida en Kenia en 1990. Su meta es *facilitar un acceso sostenible a viviendas decentes y al alcance de todos*. El SF limita sus actividades al suministro de información y al establecimiento de redes, mientras que sus miembros se dedican a buscar viviendas. A través de los grupos de presión y de la negociación, ha logrado cambiar las normas de construcción y los códigos de planificación de manera que benefician a las comunidades pobres.

Al fortalecer la capacidad de los grupos de acción de la sociedad civil para ejercer presión y negociar, los procesos de reforma son una manera importante de promover reformas a políticas e instituciones que benefician a los pobres. Entre estas organizaciones de la sociedad civil podrían incluirse las de base comunitaria, asociaciones de productores, sindicatos u ONG interesadas en los derechos civiles.

NOTA

Tal y como se estableció en el Plan de acción para medios de vida seguros y sostenibles en condiciones de trabajo decentes, el DFID evitará trabajar directamente con aquellos gobiernos que, de manera deliberada, empleen trabajo forzado como herramienta política para reforzar la exclusión social, la marginalización y la pobreza; el régimen birmano es un ejemplo de este tipo de gobiernos. En donde sea posible, se apoyará el desarrollo alternativo en colaboración con la sociedad civil. Asimismo, el DFID trabajará a través de organismos de la ONU para desalentar el contacto directo con dichos gobiernos, salvo cuando se trate de asuntos en materia de salud, para así fomentar la presión internacional en favor de las reformas internas.

Desarrollo de capacidades para la participación de los pobres en las reformas a políticas

La voz de los pobres y sus demandas de reforma a políticas a menudo son mediadas a través de entidades gubernamentales u otras partes interesadas secundarias. Muchas de estas entidades no están bien preparadas para adoptar procesos de consulta más participativos, centrados en los clientes. Con frecuencia, la reforma participativa necesita ser acompañada de programas que aborden los sistemas de valores y la capacidad de estas entidades mediadoras de manera que estén dispuestas y tengan la capacidad de prestar atención a las preocupaciones expresadas por las partes interesadas –y emprender acciones al respecto.

Institucionalizar los enfoques participativos

Desarrollar capacidades para promover la participación en las reformas a políticas e instituciones, es de vital importancia. Sin embargo, es posible que el desarrollo de capacidades por sí mismo no logre mejorar la participación en el más largo plazo. Los procesos participativos de reforma a políticas deben impregnarse en la economía política del país. Lo anterior muchas veces exige legitimar y proteger los derechos de los pobres para hacer valer sus demandas en materia de políticas. En consecuencia, muchas veces se necesitan nuevos planes institucionales (o grupos de reglas) para que los pobres puedan participar, y moldear, las reformas a otras instituciones. Los planes institucionales que promueven la influencia en políticas que favorezcan a los pobres incluyen:

- La descentralización de los poderes de toma de decisiones en manos de las autoridades o comunidades locales como medio para acercar las entidades mediadoras en materia de políticas a la voz de sus representados.
- Responsabilizar a las organizaciones públicas ante la sociedad civil, creando así incentivos para que dichas organizaciones presten atención a las necesidades de los pobres y emprendan acciones al respecto.
- A un nivel superior, es posible que se necesiten cambios constitucionales para legitimar grupos de la sociedad civil, a fin de permitir la libertad de expresión (incluyendo la liberalización de los medios de comunicación) y permitir a la sociedad civil sancionar las acciones del gobierno (por ejemplo, garantizando una elección periódica, libre y abierta del gobierno).

NOTA

Al oeste de Orissa, se utilizó un enfoque de medios de vida sostenibles para ampliar las ideas anteriores del DFID sobre un programa de desarrollo de cuencas. Los medios de vida de los pobres eran menos dependientes de los recursos naturales que lo que se esperaba, en parte debido a que los pobres tenían un acceso tan limitado a estos recursos. El análisis de los medios de vida logró identificar que la pobreza estaba relacionada con las instituciones sociales (por ejemplo, el afianzamiento de la tierra y la mano de obra por parte de los prestamistas, la casta) y las limitadas capacidades del gobierno. El enfoque de MVS ayudó a identificar cómo habilitar a los pobres para que rompieran los ciclos de empobrecimiento existentes. El enfoque recomendó fortalecer el acceso de los pobres a los activos de capital y trabajar en los niveles de políticas e instituciones a fin de fortalecer la capacidad del sector público, el gobierno local y las ONG de manera conjunta para diseñar y poner en marcha programas enfocados en la pobreza. Se debe desplazar equipos de apoyo a los medios de vida para que analicen las necesidades de medios de vida de los más vulnerables, iniciar la organización social y el desarrollo de capacidades y propiciar la negociación de los derechos de los pobres sobre los recursos. Un papel fundamental de los equipos de apoyo será facilitar el desarrollo de confianza a fin de permitir a los grupos recuperar bienes hipotecados, tener acceso a programas gubernamentales, garantizar ingresos justos en los contratos de mano de obra y reducir la dependencia en los prestamistas. Las actividades han sido planificadas de manera secuencial. El proyecto

pretende aprovechar inicialmente los bienes de dominios no cuestionados, antes de participar en actividades que tengan más probabilidades de ser puestas en tela de juicio.

El proyecto reconoce la importancia de trabajar para desarrollar un entorno de políticas propicio. Por ejemplo, si no se mejora la política de tenencia de la tierra y la manera de aplicarla, queda en duda si los beneficios de las inversiones en tierra y agua llegarán a los pobres. Una importante ventana de oportunidades para que el proyecto influya en la política, es la política de productos forestales no madereros. Existen oportunidades para mejorar los derechos de los recolectores y de sus organizaciones de recolectar, procesar y comercializar este tipo de productos pero, por el momento, se carece del apoyo del gobierno estatal. Tales derechos deben ser apoyados mediante un sistema de fijación de precios a fin de evitar la explotación por parte de intermediarios.

Existen muchos ejemplos exitosos de descentralización, o de estructuras y programas de diseño más amplio que fortalecen la influencia de los miembros de la sociedad civil a nivel local para beneficio de los pobres. Esta tendencia debe dar lugar a procesos que apoyen mucho más un enfoque de MVS. En Uganda, la transparencia en los desembolsos centrales-locales, los incentivos para un buen desempeño y la difusión de información sobre el desempeño del gobierno local, han aumentado la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta ante las necesidades de los pobres y marginados.

NOTA

‘En los últimos años, se ha vuelto aparente que, ahí donde el gobierno local tiene poderes descentralizados y la sociedad civil es solvente, las ganancias para los pobres de las zonas urbanas pueden ser sustanciales. Existen varios ejemplos en los que las autoridades han cambiado sus políticas o procedimientos para dar mayor espacio a la participación de organizaciones populares en los planes y acciones municipales. Entre los ejemplos se incluyen la presupuestación participativa en Pôrto Alegre y otras ciudades de Brasil, así como la participación de grupos de ocupantes ilegales de bajos ingresos para determinar el sitio, el momento y la forma en que se llevará a cabo su reubicación en Mumbai, India’. (DFID’s *Urban Poverty Reduction Strategy*, 2000)

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

Sección 6: COMPARACIÓN ENTRE ENFOQUES DE DESARROLLO

6.1 GENERALIDADES

El enfoque de medios de vida sostenibles pasa a formar parte de un panorama conceptual ya bastante denso en el área del desarrollo (véase el apartado 1.5). Si bien todos los enfoques de desarrollo comparten ciertas metas, pueden partir de sitios diferentes e intentar alcanzar las metas por medios distintos. Esta sección de las Guías explora la relación existente entre el enfoque de medios de vida sostenibles (MVS) y otras ideologías, enfoques y herramientas de desarrollo, y sugiere en qué aspectos el enfoque de MVS puede agregar valor. Entender la forma en que se relacionan estos distintos aspectos puede mejorar las posibilidades de colaboración y sinergia entre colegas y entidades colaboradoras con puntos de vista disímiles en materia de desarrollo.

NOTA

Varios elementos del enfoque de MVS ya forman parte de la esencia de otros enfoques de desarrollo y son producto de líneas de pensamiento complementarias.

Esta sección compara el enfoque de MVS con una amplia variedad de enfoques de desarrollo que representa el espectro de perspectivas sociales, económicas, políticas y multidisciplinarias existentes en la actualidad. Entre los enfoques seleccionados se incluyen:

- Estrategias de Desarrollo a nivel de País (EDP), por ejemplo: Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP), Marco Global de Desarrollo (MGD) y Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible (ENDS),
- Marcos de gastos de mediano plazo (MGMP),
- Enfoques por sector,
- Enfoques de la función de gobierno y basados en los derechos.

Para cada enfoque, se formulan las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuáles son los principios rectores del enfoque?
- ¿Mediante cuáles procesos se desarrolla y aplica?
- ¿Qué tiene en común con el enfoque de MVS, o bien, qué brechas conceptuales existen?
- ¿Qué valor agregado (si lo hay) pueden aportar los enfoques de MVS a la formulación del enfoque?
- ¿Cómo se puede incorporar principios de MVS a la formulación del enfoque, o bien, qué se debe hacer para unir ambos enfoques?

Los conceptos de desarrollo son, por su propia naturaleza, evolutivos, y todavía se sigue experimentando con formas de combinar los diferentes enfoques en una intervención de desarrollo concertada. La presente sección intenta ofrecer una fotografía instantánea de la manera actual de percibir las cosas. En la práctica, el enfoque de medios de vida ya está demostrando formas en que puede apoyar y complementar otros enfoques, y éstas se ponen de relieve en estudios de casos.

6.2 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO A NIVEL DE PAÍS

Esta *Guía* examina la relación existente entre los enfoques de MVS y las Estrategias de Desarrollo a nivel de País, tales como el Marco Global de Desarrollo, los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y las Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible. A continuación se abordan los objetivos, principios y procesos de desarrollo de los instrumentos de planificación estratégica a nivel de país.

¿Qué son las Estrategias de Desarrollo a nivel de País?

Las Estrategias de Desarrollo a nivel de País (EDP) integran las políticas de pobreza y medio ambiente en un marco macroeconómico coherente y orientado al crecimiento. Como parte de la misma, se insta a los gobiernos a identificarse con la estrategia asumiendo la responsabilidad de su formulación. Lo anterior implica dar prioridad a las intervenciones de política y asignar los recursos internos y externos necesarios para poner en marcha la estrategia. El marco resultante brinda una base para alinear la asistencia externa en materia de desarrollo.

Una Estrategia de Desarrollo a nivel de País también se conoce como Marco Global de Desarrollo (MGD), Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP), o bien, Estrategia Nacional para un Desarrollo Sostenible (ENDS), las cuales se describen a continuación.

En enero de 1999, el Banco Mundial lanzó su Marco Global de Desarrollo con el propósito de poner en primer plano estrategias de lucha contra la pobreza e incorporarlas a las actividades de cooperación internacional en materia de desarrollo. Recientemente, el Banco Mundial y el FMI desarrollaron el concepto de DERP como una forma de vincular el alivio de la deuda a los esfuerzos de reducción de la pobreza. El modelo DERP fue concebido originalmente en el contexto de la iniciativa de alivio de la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados (HIPC), por sus siglas en inglés), en la cual el alivio de la deuda dependía del desarrollo de un DERP. Actualmente, estos Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza son el elemento central del diálogo en torno a políticas en todos los países que reciben préstamos del Banco Mundial y del FMI en condiciones concesionarias.

NOTA

En Sudáfrica, el MGD ha sido aplicado en las ciudades. Con la ayuda del Banco Mundial, el gobierno sudafricano espera estimular la reestructuración política y económica de Johannesburgo mediante un plan integral denominado '*iGoli 2002*'.

El Programa 21, un plan de acción formulado en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, en 1992, exhortó a los países a diseñar Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible encaminado a garantizar que las tendencias actuales observadas en cuanto a la pérdida de recursos ambientales sean revertidas efectivamente, tanto a nivel mundial como nacional, para el año 2015. Estas estrategias reconocen que la sostenibilidad económica y social es tan importante como la sostenibilidad ambiental, por lo tanto, deben verse igual que cualquier DERP o MGD.

Principios de las Estrategias de Desarrollo a nivel de País

Las Estrategias de Desarrollo a nivel de País (EDP) mejoran la eficacia de los esfuerzos de desarrollo en el largo plazo al:

- hacer énfasis en un fuerte sentido de identificación nacional mediante procesos participativos de consulta en ese ámbito,
- dar prioridad a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible,
- abordar los problemas macroeconómicos y los aspectos estructurales y sociales.

Si bien los MGD, DERP y ENDS tienen orígenes diferentes, comparten ciertas características y objetivos, según se indica en el Cuadro 1.

NOTA

En Vietnam, el proceso de MGD incluía una evaluación de los aspectos macroeconómicos, financieros y estructurales a la luz de sus consecuencias sociales. Asimismo, creó una oportunidad para que, por primera vez, el gobierno comenzara a participar con el sector privado en el diálogo en torno a políticas.

¿Cómo se elaboran las Estrategias de Desarrollo a nivel de País?

Los gobiernos nacionales son responsables de formular una Estrategia de Desarrollo a nivel de País, con la participación de entidades colaboradoras nacionales e internacionales. El MGD, que ha sido puesto a prueba en 13 países, garantiza el uso eficaz de los recursos humanos y financieros haciendo énfasis en las relaciones de colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y organismos internacionales de asistencia.

Los DERP serán desarrollados por los 41 países clasificados como países pobres muy endeudados y, con el tiempo, por otros 30 países que reciban financiamiento externo. Se considera que los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y los Marcos Globales de Desarrollo están muy vinculados entre sí y se espera que un DERP sea el primer paso rumbo a un MGD en aquellos países que no están incluidos en el sistema de pruebas piloto.

NOTA

El DERP de tres años de Tanzania se fundamenta en diversas estrategias de más largo plazo existentes, en particular, la Estrategia de Asistencia de Mediano Plazo para Tanzania, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza y Visión 2025. Por lo tanto, tiene un fuerte sentido de identificación nacional y de compromiso político.

Un DERP que incluya los principios descritos anteriormente debe incorporar:

- una evaluación de la pobreza,
- metas de reducción de la pobreza,
- acción pública para la reducción de la pobreza como una prioridad,
- sistemas para dar seguimiento a la pobreza y evaluar el impacto de los programas y las políticas gubernamentales,
- una descripción del proceso participativo.

Por otro lado, las Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible pretenden aprovechar los marcos de desarrollo existentes a nivel de país y garantizar que todos los componentes del desarrollo sostenible sean integrados al proceso nacional de planificación. Una de las prioridades del DFID es asegurar que los DERP integren los problemas económicos, sociales y ambientales, y en ese respecto, las ENDS podrían desempeñar un papel importante.

NOTA

La ENDS rumana originalmente se enfocaba en los problemas ambientales. Posteriormente, la estrategia fue ampliada para abordar los aspectos económicos, sociales y ambientales, principalmente como resultado de haber involucrado una mayor diversidad de partes interesadas en el proceso de consulta. Finalmente, la estrategia, que fue finalizada en 1999, dio prioridad a los aspectos de salud pública, educación, crecimiento económico y conservación de los recursos energéticos.

Cuadro 1.

Marco Global de Desarrollo (MGD)

- Visión y estrategia de largo plazo.
- Mayor sentido de identificación en el país con respecto a las metas y acciones en materia de desarrollo.
- Más relaciones de colaboración estratégica entre las partes interesadas.
- Rendición de cuentas por los resultados de desarrollo.

Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP)

- Perspectivas de mediano y largo plazo para la reducción de la pobreza.
- Dirigido por el país y de propiedad nacional.
- Basado en procesos participativos amplios para la formulación, la ejecución y el seguimiento del avance con base en los resultados.
- Orientado hacia las relaciones de colaboración
- Orientado a los resultados, con énfasis en los resultados que beneficiarían a los pobres.
- Integral – reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza.

Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible (ENDS)

- Participación y sentido de identificación en todos los sectores de la sociedad.
- Orientación a los procesos y a los resultados.
- Fortalecimiento de capacidades y reformas institucionales.
- Parte de procesos estratégicos ya existentes en lugar de comenzar a formular más iniciativas.

Relación entre las Estrategias de Desarrollo a nivel de País y los enfoques de MVS

Las Estrategias de Desarrollo a nivel de País y los enfoques de MVS comparten los mismos objetivos de reducción de la pobreza y aumento del desarrollo sostenible. Asimismo, ambos se sustentan en los siguientes principios:

- pensamiento integral
- sostenibilidad de largo plazo
- sentido de identificación a nivel nacional
- relaciones de colaboración
- orientación a procesos
- participación.

Sin embargo, los dos enfoques no son idénticos, ya que cada uno desempeña funciones muy diferentes. Las Estrategias de Desarrollo a nivel de País son marcos que moldean la política nacional y el gasto público nacional e internacional. Por el contrario, un enfoque de MVS es uno de los diversos enfoques que existen para formular Estrategias de Desarrollo a nivel de País.

¿Qué valor pueden agregar los enfoques de MVS a la formulación de Estrategias de Desarrollo a nivel de País?

Las Estrategias de Desarrollo a nivel de País deben ser adaptadas para abordar los desafíos muy particulares de cada país en materia de desarrollo. Sin embargo, muchas de estas estrategias no se han sustentado en los resultados de los análisis de la pobreza. En consecuencia, los nexos entre las causas de la pobreza y las respuestas de política posteriores suelen ser débiles.

La gama de herramientas analíticas que comprende un análisis de los medios de vida puede garantizar que las Estrategias de Desarrollo a nivel de País se fundamenten en un entendimiento de los medios de vida de los pobres. El marco conceptual que comporta el enfoque de MVS puede

ayudar a concretizar las políticas e instituciones particulares que moldean esos medios de vida. El enfoque de MVS ofrece una manera de abordar la gama completa de aspectos de política relacionados con los pobres, tales como el acceso al financiamiento, mercados y seguridad personal, así como salud y educación.

Por ejemplo, un enfoque de medios de vida sostenibles puede ayudar a:

- entender los factores que contribuyen a la pobreza identificando grupos de pobres y analizando sus medios de vida,
- garantizar que no se pasen por alto componentes y limitaciones importantes de los medios de vida,
- dar énfasis a la vulnerabilidad y a las dimensiones de la sostenibilidad que, a menudo, los planes macroeconómicos nacionales no integran de manera adecuada,
- ayudar a diseñar procesos eficaces de consulta participativa,
- destacar dónde y cómo puede intervenir el gobierno y
- mejorar los vínculos entre las realidades a nivel micro y las políticas a nivel macro, analizando el impacto de las políticas macroeconómicas sobre los medios de vida de los pobres e identificando aquellas que discriminan en contra de los pobres.

Idealmente, los marcos de desarrollo a nivel de país se fundamentarían en una serie de especialidades. Una ventaja del enfoque de MVS es que facilita y promueve el trabajo multisectorial. Obviamente, el espacio que esté disponible para trabajar de esta manera dependerá de la voluntad de los gobiernos.

Los enfoques de MVS son más útiles para aquellas personas interesadas en las realidades y necesidades locales. Esta perspectiva tiende a encontrarse únicamente en un proceso público, como un DERP, y en países con gobiernos que sean razonablemente transparentes y responsables. En este respecto, una importante debilidad del enfoque de MVS es que no aborda de manera explícita los aspectos de política, poder y autoridad. Otras herramientas (como los enfoques basados en los derechos descritos en el apartado 6.4) exploran estos temas en mayor detalle.

NOTA

En Uganda, el estrecho énfasis de un ministerio sectorial en la agricultura frustró los intentos por formular un enfoque intersectorial para modernizar la agricultura. La amplitud deseada solo se logró cuando el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica asumió el control y el liderazgo del programa, separándolo de la agricultura.

¿Cómo pueden incorporarse los enfoques de MVS a los marcos de planificación estratégica?

Los enfoques, herramientas y principios de MVS pueden ayudar en:

- **El trabajo de análisis o diagnóstico** – el enfoque ofrece una gama de métodos dirigidos a identificar grupos de medios de vida, oportunidades y limitaciones de los medios de vida y las prioridades de los pobres.
- **La formulación de la estrategia** – la información estratégica derivada del análisis de los medios de vida puede ayudar a darle prioridad a las decisiones sobre política y a las intervenciones según el impacto positivo que tengan sobre los pobres.
- **La aceptación** – reconocer la necesidad del trabajo intersectorial podría facilitar el proceso de aprobación.
- **La aplicación** – al reconocer la importancia de la heterogeneidad, los enfoques de MVS promueven un enfoque más descentralizado y con más capacidad de respuesta a nivel local para efectos de ejecución. Los enfoques de MVS también pueden retroalimentar el establecimiento de objetivos y el diseño de los sistemas de seguimiento.
- **La evaluación del impacto** – los enfoques de MVS reconocen la necesidad de evaluar las tendencias de más largo plazo en cuanto a los activos, especialmente los ambientales.

La medida en que el enfoque de MVS participe en la formulación de marcos de desarrollo a nivel de país, depende de cómo sea valorado este enfoque por los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y los organismos bilaterales. Sin embargo, se debe dar énfasis a los principios rectores del enfoque, no a las herramientas asociadas. De esta manera, el enfoque de MVS puede ayudar a impregnar los marcos de desarrollo a nivel de país con procesos y políticas responsables, que se sustenten en una perspectiva realista y equilibrada de los aspectos relacionados con los medios de vida, que coincidan con las condiciones reales de los pobres, que permitan una adecuada subsidiariedad al lidiar con aspectos clave y que sean intersectoriales.

NOTA

El DERP provisional de Bolivia tiene mucho en común con el enfoque de MVS. Parte de la estrategia propuesta se aboca a reducir la vulnerabilidad de los pobres fortaleciendo sus derechos de poseer tierras y vivienda, y aumentando el valor de sus bienes.

El enfoque de MVS proporciona solo una perspectiva sobre la pobreza y sus causas. El enfoque debe ser complementado con otros tipos de análisis, incluyendo el análisis económico, para evaluar y cuantificar las propuestas en materia de políticas y de gasto, así como el análisis basado en los derechos para comprender los procesos políticos que determinan el acceso a los activos y permiten a las personas desarrollar estrategias de medios de vida.

6.3 MARCOS DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO

Una gestión eficaz del sector público integra elementos de política, instituciones y gastos estatales. Un enfoque de medios de vida sostenibles ayuda a lograr esto al combinar la receptividad a las prioridades articuladas localmente con las prácticas óptimas en el desarrollo de políticas y las finanzas públicas. La presente *Guía* pretende ayudar a los asesores a entender el marco macroeconómico dentro del cual deben realizar su labor. Su énfasis está en la gestión del gasto público y, específicamente, en los marcos de gastos de mediano plazo (MGMP).

Antecedentes de la formulación de Marcos de Gastos de Mediano Plazo

Una forma en que los gobiernos pueden incidir sobre la pobreza es mejorando la composición y la eficacia del gasto público. Actualmente los gobiernos están cambiando su manera de pensar en lo que respecta al gasto público y a la reducción de la pobreza. Hace un decenio, las metas amplias de gasto eran consideradas indicadores adecuados del compromiso con la reducción de la pobreza. Hoy en día, está naciendo un entendimiento más sofisticado, el cual vincula el gasto más claramente a los *productos* y *resultados* del gasto público.

Este mayor énfasis en los resultados del gasto público ha sido etiquetado como '*gestión del gasto público*' (GGP). En esencia, la GGP se refiere a la manera en que los recursos públicos son organizados, administrados, justificados y auditados. Sin embargo, la GGP se ve obstaculizada cuando no se logra entender qué es asequible en el mediano plazo, cuando no se define cómo las políticas sectoriales orientan el uso de los recursos y cuando no se consideran los resultados del gasto. Los enfoques de MGMP representan las respuestas institucionales y técnicas a estos problemas.

Principios de los Marcos de Gastos de Mediano Plazo

Los MGMP han sido innovadores al (i) enfocarse en la asignación de gastos por sector, (ii) vincular el gasto al desempeño e (iii) identificar las relaciones institucionales que determinan buenos resultados en el gasto.

En términos generales, un MGMP es una herramienta para vincular la política, la planificación y la presupuestación en un período de tres años. El MGMP busca garantizar que las políticas gubernamentales sean compatibles con la política fiscal y que los recursos sean distribuidos de

acuerdo con las prioridades del gobierno y utilizados de manera efectiva y eficiente. El MGMP pretende:

- calcular los recursos que posiblemente estén disponibles en el mediano plazo,
- adaptar el gasto a los recursos disponibles,
- establecer procedimientos que guíen la asignación del gasto entre los diferentes sectores, de acuerdo con las prioridades del gobierno en materia de desarrollo,
- mejorar la planificación sectorial garantizando un flujo más predecible de recursos en el mediano plazo,
- mejorar el impacto del gasto.

La planificación anual por sí misma no se presta para planear los esfuerzos de reducción de la pobreza, de ahí que el MGMP sea extremadamente importante para el éxito o fracaso del DERP.

Cómo se desarrollan los Marcos de Gastos de Mediano Plazo

Los MGMP son una innovación reciente, por lo que el uso del término y de sus componentes básicos todavía no es muy coherente. Sin embargo, la mayoría de los profesionales distinguen tres niveles diferentes – fiscal, presupuestario y de gastos.

- i. El marco **fiscal** de mediano plazo suele ser el primer componente del MGMP. El mismo describe los objetivos de la política fiscal y establece metas y proyecciones vinculadas para el mediano plazo. Un gobierno utiliza este marco para especificar la cantidad de recursos que espera obtener y los niveles que desearía alcanzar en sus indicadores económicos (como, por ejemplo, tasas de inflación y de interés). Este marco ayuda a los gobiernos a ser realistas en cuanto a la inversión y a manejar las fluctuaciones de corto plazo por concepto de ingresos y gastos.
- ii. La siguiente etapa es calcular un **presupuesto** de mediano plazo para los diferentes entes. Con base en lo que es asequible en el mediano plazo, los ministerios de finanzas definen los objetivos y las prioridades de la política nacional. Con la aprobación del gabinete, este ministerio le indica al ministerio de cada sector cuánto puede gastar y qué resultados espera obtener. Al vincular el presupuesto nacional al marco fiscal de mediano plazo, el presupuesto se vuelve algo realista en términos financieros y el gasto es orientado por un paquete de recursos limitados.
- iii. El marco de **gastos** de mediano plazo desarrolla el enfoque aun más agregándole elementos de presupuestación con base en la *actividad* o el *resultado*. Lo anterior contrasta con el proceso tradicional de elaboración del presupuesto, basada en los *insumos*, en donde el Ministerio de Finanzas negocia con los ministerios sectoriales cuánto recibirá cada uno, en lugar de qué ha logrado o qué se espera que logre cada ministerio. Un elemento importante del MGMP, por lo tanto, es el desarrollo de una función efectiva de reto por parte del Ministerio de Finanzas, en donde el mismo cuestiona los productos y resultados del gasto público. De esta manera, el proceso del MGMP tiene una naturaleza dinámica, donde el Ministerio de Finanzas verifica periódicamente que los fondos se destinen al logro de resultados compatibles con las prioridades del gobierno.

NOTA

El MGMP de Uganda se inició en 1992 y ha pasado por tres fases principales. La primera, de 1992 a 1994, se enfocó en el marco macroeconómico y en el tratamiento selectivo de las asignaciones a mediano plazo (por ejemplo, costos salariales, defensa, carreteras, etc.). La segunda etapa, de 1995 a 1997, examinó tanto el marco macroeconómico como la asignación general por sector, lo cual estaba vinculado a los objetivos de política del sector (por ejemplo, el plan de acción nacional para la erradicación de la pobreza). La fase actual se enfoca en las consultas anuales con los donantes, el poder legislativo y la sociedad civil.

Ya están surgiendo las primeras lecciones sobre la viabilidad y el impacto de los MGMP:

- Los MGMP son complejos y exigen altos niveles de destreza institucional y organizacional.
- Los MGMP quizás sean viables solo en países con un entorno macroeconómico estable.
- Las reformas basadas en los MGMP son sostenibles únicamente si demuestran de manera

- temprana beneficios para los actores clave del proceso.
- La claridad de los objetivos nacionales y sectoriales es fundamental.

Relación entre los MGMP y los enfoques de MVS

El MGMP ejerce impacto sobre los medios de vida de los pobres principalmente mediante las políticas, instituciones y procesos. Al mejorar la forma en que se asigna y gasta el dinero público, puede fortalecer los medios de vida:

- aumentando el acceso de los pobres a los activos (por ejemplo, mediante un mayor gasto en infraestructura, salud y educación rural),
- aumentando los rendimientos de los activos de los pobres (por ejemplo, al reducir los costos del transporte rural o mejorar la tecnología agrícola).

En el pasado, ha existido una tendencia a considerar que los enfoques basados en el presupuesto eran incompatibles con los enfoques de MVS. Quizás esta percepción obedezca a que se supone que existe una incoherencia entre los principios de los enfoques de MVS –que enfatizan los procesos de inclusión, con una relación de abajo arriba– y los de la gestión del gasto público, que pueden parecer exclusivos y con una relación de arriba abajo.

De hecho, muchos aspectos asocian a ambos enfoques:

- hacen énfasis en la importancia de ser intersectorial. Para los MGMP, está claro que el logro de políticas requiere del progreso en uno y otro sector,
- reconocen la importancia de las políticas como instrumentos para reducir la pobreza,
- se interesan en los resultados. Para los MGMP esto significa que los objetivos se interpretan en términos del impacto de la política gubernamental con respecto a los medios de vida de los pobres,
- enfatizan la importancia fundamental de la participación mediante un nuevo énfasis en relación con la gestión del gasto público. Cada vez más, se considera que la sociedad civil desempeña un papel clave en la determinación de políticas y el seguimiento de su impacto,
- comparten el principio de la sostenibilidad. El MGMP busca fortalecer la sostenibilidad financiera que, a su vez, contribuirá a la sostenibilidad de los medios de vida.

¿Qué valor pueden agregar los enfoques de MVS a la formulación de un MGMP?

Los enfoques de MVS pueden aumentar la eficacia de los resultados de la gestión del gasto público al:

- garantizar que los marcos financieros de mediano plazo estén basados en un examen sistemático de las consecuencias de metas macroeconómicas específicas sobre los medios de vida de los pobres,
- garantizar que el diseño y la ejecución de las políticas gubernamentales se fundamente en un sólido entendimiento de los medios de vida de los pobres y de la manera en que el gasto público puede fortalecerlos,
- ayudar a promover la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del gasto público,
- fortalecer los procesos de formulación de políticas intersectoriales.

¿Cómo pueden incorporarse los enfoques de MVS a la formulación de un MGMP?

Es posible utilizar principios de los MVS en el diseño y la ejecución del MGMP. Por ejemplo, los ministerios de finanzas podrían:

- adoptar el marco de los medios de vida como una herramienta analítica a fin de entender mejor los nexos entre las políticas sectoriales y el impacto sobre la pobreza,
- utilizar los enfoques de MVS para determinar indicadores de rendimiento y resultados eficientes con los cuales evaluar el desempeño de los ministerios,
- utilizar un análisis de los medios de vida específico al área para establecer una participación

- constructiva entre el gobierno y la sociedad civil,
- poner a prueba enfoques a nivel local para desarrollar dimensiones intersectoriales con respecto al proceso de establecimiento de políticas y prioridades a fin de crear administraciones descentralizadas.

6.4 ENFOQUES BASADOS EN LOS DERECHOS

El *Libro Blanco* del DFID, de 1997, se compromete a promover los derechos humanos a través de las políticas y en la práctica. En respuesta a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a convenciones posteriores de la ONU, el Documento de Estrategia sobre Derechos Humanos del DFID reconoce la relación imperante entre los derechos humanos y los aspectos de desigualdad y exclusión social. Un enfoque de MVS puede ayudar a aprovechar todo esto para atacar la pobreza en todas sus dimensiones.

Principios de los enfoques basados en los derechos

El objetivo de un enfoque basado en los derechos con respecto al desarrollo es el logro de todos los derechos humanos para todos. Lo anterior incluye los derechos civiles y políticos (por ejemplo, libertad de expresión, religión, afiliación política y reunión), así como los derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, derecho a la salud, educación, vivienda, tierra y medios de vida). Los derechos son universales, se aplican a todos por igual y son indivisibles; asimismo, todos revisten igual importancia, ningún derecho o grupo de derechos tiene precedencia sobre otro.

Una perspectiva basada en los derechos afirma el vínculo causal que existe entre marginalidad, política y pobreza y, por lo tanto, enfatiza los aspectos de diferenciación y exclusión social. Los enfoques basados en los derechos buscan fortalecer los reclamos de los más vulnerables, como las mujeres, los niños y las minorías, con respecto a los recursos sociales, políticos y económicos que todos deben disfrutar.

Los enfoques basados en los derechos se interesan en los *derechos* de individuos y grupos a los servicios básicos y a medios de vida. Esto significa que, por ejemplo, la educación se debe considerar un derecho, en lugar de otorgarse de acuerdo con la necesidad. Por lo tanto, los derechos representan reclamos o demandas que pueden formular los individuos o grupos, principalmente frente al estado. Analizar por qué los ciudadanos no son capaces de reclamar sus derechos y garantizar la rendición de cuentas de las instituciones públicas, es un ejercicio de importancia fundamental para el enfoque basado en los derechos. Los actores no estatales, tales como las ONG nacionales e internacionales y el sector privado, también deben tomar en cuenta los derechos humanos en su proceder.

Cómo se puede aplicar un enfoque basado en los derechos

Este tipo de enfoque pretende fortalecer la participación política de los pobres, ofreciéndoles una voz en los foros de toma de decisiones y permitiéndoles reclamar activamente sus derechos. Además, se enfocan en las reformas a la legislación local, nacional e internacional y a las políticas e instituciones, para hacerlas más sensibles a los intereses y derechos de los grupos socialmente excluidos.

Para lograrlo, los programas basados en los derechos podrían incluir los aspectos siguientes:

- fortalecimiento de las organizaciones de los pobres,
- programas para educar e informar a los pobres sobre sus derechos,
- planificación participativa que permita a las personas definir sus propias prioridades,
- capacitación para funcionarios responsables de la prestación de servicios para garantizar un tratamiento igualitario,
- reforma a leyes y políticas, por ejemplo, garantizar los derechos de tenencia de la tierra,
- representación legal para permitir a las personas reclamar sus derechos,

- seguimiento por parte de la sociedad civil al desempeño de las instituciones públicas y los procesos de presupuestación.

Sin embargo, los enfoques basados en los derechos son nuevos y los principios apenas se están comenzando a aplicar. Existe una interrogante sobre cómo traducir el principio de la indivisibilidad en el contexto de gobiernos con pocos recursos. En vista de que no todos los reclamos se pueden satisfacer a la vez, ¿qué significa afirmar que los gobiernos tienen el deber de garantizar que todos los ciudadanos tengan educación, vivienda y salud? Los enfoques basados en los derechos se concentran en la participación de la sociedad civil al definir metas e hitos para que se pueda dar seguimiento al avance de los gobiernos en cuanto a la concreción de los derechos. Combinar los enfoques basados en los derechos y de MVS también puede ayudar a despejar esta interrogante.

Relación entre los enfoques de MVS y los enfoques basados en los derechos

Existe una afinidad natural entre los enfoques basados en los derechos y los enfoques de MVS. Ambos se interesan en el hecho que, si bien todos los ciudadanos poseen los mismos derechos, el acceso a los mismos y a los recursos no es igualitario. En consecuencia, la promoción del empoderamiento, la participación y la rendición de cuentas, es un componente esencial de ambos enfoques –en los enfoques basados en los derechos (para que los pobres puedan disfrutar de sus derechos) y en los enfoques de MVS (para que puedan formular sus estrategias de medios de vida). Además, ambos enfoques subrayan la importancia de entender e influir en las políticas, instituciones y procesos que gobiernan el acceso de las personas a los derechos y a los recursos.

NOTA

Tanto en Rusia como en Camboya, el análisis de los medios de vida identificó que una limitación importante a la seguridad de los medios de vida era la existencia de derechos de propiedad ambiguos. Ayudar a resolver los problemas de tenencia de la tierra es una tarea compatible con los enfoques de MVS y los enfoques basados en los derechos.

¿Cómo pueden los enfoques de MVS agregar valor a los enfoques basados en los derechos?

Un enfoque de medios de vida sostenibles puede ayudar a identificar cuáles derechos son importantes para los medios de vida de los pobres, ya que una perspectiva de medios de vida promueve el análisis integral del contexto social en el cual están presentes o ausentes los derechos. Asimismo, puede ayudar a identificar y dar prioridad a los puntos de entrada y a una posible incorporación gradual de programas en materia de derechos. Por ejemplo, ahí donde un análisis de los medios de vida determine que la falta de ciertos derechos impide la sostenibilidad o el mejoramiento de los medios de vida, o bien, revele la existencia de grupos marginados, se pueden crear posibles puntos de entrada. El enfoque de MVS también puede ayudar a secuenciar los derechos. En vista de que promueve una perspectiva dinámica, este enfoque está en capacidad de sugerir formas en que se puede mejorar de manera incremental todos los derechos, en lugar de favorecer algunos derechos por encima de otros.

Un análisis de los medios de vida también puede desligar el peso relativo que se le debe dar a los factores legales, institucionales o sociales como elementos que obstaculizan la plena realización de los derechos, así como la conectividad entre los diferentes factores. Por ejemplo, si los niños no están en la escuela, esto puede ser porque el gobierno no está dispuesto a cumplir con sus obligaciones o porque carece de los recursos para hacerlo, o bien, podría ser porque el hogar depende del trabajo de ese niño. En el caso de las niñas, el problema podría radicar en las actitudes sociales tradicionales. Por lo tanto, un análisis de los medios de vida puede revelar los cambios clave que deben efectuarse en los planes legales, institucionales y sociales para garantizar que las personas disfruten plenamente y tengan asegurados sus derechos.

Vinculación entre los enfoques de MVS y los enfoques basados en los derechos

Incorporar una perspectiva de derechos dentro del enfoque de MVS puede promover un mayor énfasis en aspectos relacionados con la exclusión social y el capital político de lo que sería posible si solo se utiliza el marco de los MVS. Un análisis de los derechos podría revelar, por ejemplo, que la reforma legal mediante la cual las mujeres reciben un título formal de propiedad de la tierra, sería el factor más importante para que ellas puedan capitalizar sus activos. En este respecto, incluir las auditorías o evaluaciones sobre los derechos en un análisis de los medios de vida podría ayudar a identificar las responsabilidades que tienen otros en cuanto a la consecución de medios de vida sostenibles.

Dado que los enfoques basados en los derechos se fundamentan en la legislación internacional, pueden ampliar más el análisis de los medios de vida. Ya sea a nivel local, nacional o internacional, los enfoques basados en los derechos pueden apuntar hacia los mecanismos legales y de otro tipo que estén en capacidad de mejorar la concesión de derechos. Los enfoques basados en los derechos son particularmente valiosos en situaciones de conflicto, donde los abusos a los derechos humanos pueden dificultar sobremanera la sostenibilidad de los medios de vida.

NOTA

Actualmente se están desarrollando metodologías para analizar los aspectos relacionados con el tema de los derechos. Por ejemplo, UNICEF ha llevado a cabo ejercicios de consulta con el propósito de evaluar la coherencia entre la legislación y las políticas de un gobierno y sus obligaciones en materia de derechos humanos. El DFID está indagando de qué forma las herramientas de investigación participativas podrían aclarar la manera en que las personas entienden sus propios derechos y los obstáculos que enfrentan al reclamarlos. Se han diseñado estudios experimentales en dos etapas en los cuales primero se utilizarán métodos participativos para analizar los aspectos relacionados con la participación, la inclusión y la rendición de cuentas. En la segunda etapa se utilizará esta información como base para auditar los planes institucionales, las prácticas, las políticas y la legislación.

6.5 LA FUNCIÓN DE GOBIERNO Y LOS ENFOQUES DE MVS

¿Qué es la función de gobierno?

Ha existido mucho debate sobre el significado del concepto “función de gobierno”. El PNUD define la función de gobierno como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles. Se utiliza para dar a entender ‘los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y concilian sus diferencias. En su 2000 Target Strategy Paper on *Making Government Work for the Poor (Documento de Estrategia del año 2000 para el logro de metas sobre cómo hacer que el gobierno trabaje para los pobres)*, el DFID interpreta la función de gobierno como ‘la manera en que las instituciones, normas y sistemas del estado –el ejecutivo, legislativo, judicial y militar– funcionan a nivel central y local, y cómo el estado se relaciona con ciudadanos individuales, la sociedad civil y el sector privado’.

NOTA

Un gran desafío para la función de gobierno es garantizar el desarrollo de un entorno propicio para medios de vida sostenibles en todos los niveles en los que tiene lugar la toma de decisiones.

Principios de la función de gobierno

El programa del DFID en torno a la función de gobierno se sustenta en seis principios:

- Imperio de la ley – los marcos normativos deben ser justos y las leyes se deben aplicar de manera imparcial.

- Transparencia – lo cual depende del libre flujo de información pertinente y comprensible.
- Rendición de cuentas – en donde los encargados de tomar las decisiones en el sector público y privado, y en la sociedad civil, sean responsables ante el público.
- Equidad.
- Universalidad.
- Impugnación política – donde existe competencia entre las partes políticas, electas mediante un proceso democrático.

El enfoque del PNUD con respecto a la función de gobierno solo difiere levemente en el hecho que da mayor énfasis a la participación, por medio de la cual todos los hombres y las mujeres tienen voz en el proceso de toma de decisiones.

El enfoque del DFID basado en la función de gobierno subraya más la importancia de la función de gobierno para establecer la legitimidad y sostenibilidad de la senda de desarrollo de un país. Su principal énfasis radica en los pobres, se basa en un conocimiento minucioso y un entendimiento contextual, y es multisectorial ya que incorpora al sector público, al sector privado y a la sociedad civil, en especial a las ONG.

Cómo se desarrollan los enfoques basados en la función de gobierno

Desde la perspectiva del DFID, donde los países socios acogen con beneplácito la asistencia externa en materia de desarrollo, existe un interés legítimo y necesario de promover una mejor función de gobierno. Recientemente, el DFID ha desarrollado herramientas para realizar *evaluaciones óptimas de la función de gobierno*, mediante las cuales se analiza de manera sistemática la naturaleza de la función de gobierno (véase el apartado 4.3). La evaluación va más allá de un análisis institucional simplista, para considerar una serie de intereses y motivaciones que puedan proporcionar más conocimientos sobre cómo funcionan las estructuras institucionales a fin de desarrollar modalidades particulares de la función de gobierno. Un paso analítico más avanzado sería identificar cuáles elementos de la función de gobierno tienen el mayor potencial para contribuir a la consecución de las prioridades de desarrollo en favor de la reducción de la pobreza.

NOTA

El proyecto forestal Western Ghats, en Karnataka, India, aplicó un enfoque basado en la función de gobierno pensando que si no se realiza cambio alguno en el entorno institucional y el mecanismo de prestación, habría pocos cambios reales en los resultados de los medios de vida. El marco de la función de gobierno adoptado por el proyecto para promover el *cambio* se basó en la identificación y el análisis de los papeles, las funciones y las relaciones de las diferentes entidades.

El punto de partida para abordar los aspectos referentes a la función de gobierno debe ser los pobres. La prioridad es apoyar a los gobiernos socios para enfrentar las fallas en la función de gobierno que más restringen la capacidad de las personas de escapar de la pobreza. Lo anterior podría implicar interesarse en distintos niveles de la función de gobierno –desde los más próximos a los pobres (por ejemplo, su seguridad personal y la eficiencia en la prestación de servicios del sector público)– hasta aspectos a un nivel más macro (por ejemplo, donde formas extremas de corrupción puedan considerarse un serio obstáculo para atraer inversiones y generar una economía dinámica).

Cabe observar que la función de gobierno puede ser vista como un medio para lograr un fin y como un fin en sí mismo. Como un medio para mejorar el bienestar de las personas, el énfasis debe estar en cómo la función de gobierno influye en la generación de oportunidades que los pobres puedan aprovechar para desarrollar medios de vida sostenibles. Mayor seguridad y participación de los pobres son, de por sí, resultados deseables de una buena función de gobierno.

El Documento de estrategia para el logro de metas del DFID Paper sobre la función de gobierno se enfoca en *las capacidades clave del estado* que se consideran fundamentales para el logro de los

objetivos de desarrollo internacionales. Los principios de la función de gobierno se traducen en siete prerequisites básicos para que un gobierno realice una mejor gestión en favor de las personas:

- sistemas políticos que permitan a todos los individuos organizar e influir en las políticas y prácticas estatales,
- estabilidad macroeconómica e inversiones y comercio del sector privado,
- políticas que conduzcan a una asignación de recursos que beneficie a los pobres,
- suministro equitativo y universal de servicios básicos eficaces,
- seguridad y acceso a la justicia para todos,
- resolución no violenta de conflictos,
- gobierno honesto y responsable, capaz de combatir la corrupción.

El apoyo para satisfacer estos requerimientos podría involucrar el establecimiento de programas dirigidos a beneficiar directamente a los pobres y programas para mejorar la capacidad estatal para desempeñar una función habilitadora. Los marcos de desarrollo a nivel de país, tales como los MGD, ENDS y DERP, pueden proporcionar mecanismos para la colaboración entre el gobierno, las agencias de desarrollo y la sociedad civil que conduzcan al logro de los objetivos de la función de gobierno.

NOTA

Actualmente, el DFID apoya programas de reducción de la pobreza urbana en 32 ciudades a lo largo del estado de Andhra Pradesh, en la India. El proyecto, dirigido por el gobierno de Andhra Pradesh, pretende beneficiar a unos 2,2 millones de pobres mediante: el mejoramiento del desempeño de las municipalidades, mejoras en la infraestructura ambiental y el fortalecimiento de la sociedad civil para influir en la variedad y calidad de los servicios. Una característica vital de este programa es el Plan de Acción Municipal para la Reducción de la Pobreza, el cual ofrecerá a los pobres un medio eficaz para expresar sus necesidades y dará a las municipalidades un mecanismo institucional para incorporar estas necesidades a la planificación y la elaboración de presupuestos.

Relación entre los enfoques de MVS y los enfoques basados en la función de gobierno

Los enfoques basados en la función de gobierno y los enfoques de MVS comparten los principios siguientes: están centrados en las personas, son participativos, multisectoriales y promueven el análisis y la acción en diversos niveles. En contraste con el lado *distributivo* de las políticas (es decir, '¿quién obtiene qué, cuándo y cómo?'), la función de gobierno abarca el lado *constitutivo* de las políticas (es decir, '¿quién establece qué normas, cuándo y cómo?'). Con su énfasis en el empoderamiento y en un mayor acceso a los recursos, el enfoque de MVS requiere de cambios en las reglas y, por deducción, cambios en las relaciones de poder a fin de lograr resultados positivos de los medios de vida. Por lo tanto, los enfoques de MVS, como un vehículo para aliviar la pobreza, exigen poner atención a la función de gobierno. Por ejemplo, el énfasis en la seguridad personal de los ciudadanos y el imperio de la ley es importante para reducir la vulnerabilidad y aumentar el bienestar –al crear una cultura política de apoyo a los sistemas democráticos que se ocupan de la resolución de disputas, al establecer y aplicar leyes para la protección de los activos, y para fortalecer los derechos de acceso de las personas.

NOTA

Los aspectos sobre el manejo de recursos naturales conciernen básicamente a la función de gobierno, debido a que los mismos abordan aspectos como la responsabilidad colectiva, la distribución y el manejo de conflictos, todo lo cual implica relaciones de poder.

¿Cómo pueden los enfoques de MVS agregar valor a los enfoques basados en la función de gobierno?

Los enfoques de MVS pueden identificar aquellos aspectos relativos a la función de gobierno que

más repercutan sobre los medios de vida de los pobres. Asimismo, pueden ayudar a identificar y dar prioridad a las intervenciones de la función de gobierno en todos los niveles (desde el plano internacional hasta el familiar) que podrían tener el mayor impacto sobre la pobreza. De esta manera, los enfoques de MVS pueden acercar más las medidas de la función de gobierno a los intereses y demandas reales de los pobres.

Los enfoques de MVS también pueden agregar valor al:

- identificar la importancia de la heterogeneidad; los enfoques de MVS pueden ayudar a promover un enfoque más descentralizado y sensible al contexto local para la ejecución de políticas,
- garantizar que el diseño y la ejecución de las políticas del gobierno se sustenten en un buen entendimiento de los medios de vida de los pobres.

NOTA

El enfoque del PNUD con respecto a la función de gobierno reconoce que los cambios en las relaciones de poder son tanto el resultado de las intervenciones del liderazgo de arriba como de las demandas de los ciudadanos de abajo. Las relaciones de poder se pueden modificar mediante un proceso de *articulación* (voz, toma de decisiones sobre aspectos relacionados con los bienes de uso común o de propiedad pública), *movilización* (de grupos de ciudadanos), *distribución* de poder (a medida que más y más grupos empiecen a competir para ganar influencia) y, finalmente, *confirmación* del poder (típicamente, mediante instituciones judiciales, pero por lo general depende más de la anuencia de los ciudadanos y de las instituciones públicas de respetar el principio del imperio de la ley). Este aspecto tiene valor en un contexto de MVS debido a que señala la importancia de un enfoque de desarrollo basado en los derechos.

¿Cómo pueden integrarse los enfoques de MVS a los enfoques basados en la función de gobierno?

Los enfoques de MVS pueden actuar en sinergia con los enfoques basados en la función de gobierno para ayudar a establecer un entorno propicio para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Los análisis de los medios de vida pueden proporcionar la información contextual detallada necesaria para diseñar mecanismos de la función de gobierno arraigados en la realidades locales y adaptados a la situación de medios de vida de las comunidades que pretenden beneficiar. En particular, los enfoques de MVS pueden ayudar a identificar puntos de entrada para las intervenciones de la función de gobierno, cuellos de botella en el proceso de desarrollo ocasionados por factores relativos a la función de gobierno, o bien, dónde surgen nuevas oportunidades para mejorar los resultados de los medios de vida. Por ejemplo, mediante el desarrollo de un entendimiento sobre los medios de vida de diferentes segmentos de una comunidad, el análisis social puede revelar grupos a los que se les podría negar el acceso a ciertos activos y opciones de medios de vida, destacando la necesidad de impedir cualquier tipo de discriminación.

6.6 ENFOQUES POR SECTOR

Un enfoque por sector se concentra en la eficiencia general de un sector específico, como la agricultura o la educación, y combina el desarrollo institucional, el diálogo en torno a políticas y la prestación de servicios. Estos enfoques han sido desarrollados en los últimos cinco años, en respuesta a las fallas percibidas en los enfoques dirigidos por los proyectos con respecto a la asistencia al desarrollo.

Entre los problemas identificados en la asistencia a nivel del proyecto, se incluyen los siguientes: incongruencias entre las políticas y la asignación de recursos, falta de apoyo para los costos ordinarios, diferencias en cuanto a las normas de cobertura de servicios y desempeño institucional, falta de identificación del gobierno, altos costos de transacción, duplicación de donantes, brechas en la ejecución y contradicciones en cuanto a los enfoques, políticas y prioridades.

Principios de los enfoques por sector

Un enfoque por sector pretende superar los problemas antes mencionados al:

- **Promover un sentido de identificación a nivel nacional** – los gobiernos dirigen y están identificados con el proceso.
- **Adoptar un marco integrado** – integrar el apoyo del gobierno y de los donantes dentro de un mismo marco de planificación, gestión y gasto, con el propósito de garantizar que los programas de gasto por sector sean congruentes con las prioridades nacionales.
- **Promover procedimientos comunes** – para que sean adoptados en todo el sector por el gobierno y los donantes.
- **Hacer énfasis en el desarrollo de capacidades** – en la medida de lo posible, se adoptan sistemas gubernamentales para el desembolso de todos los fondos (incluyendo la asistencia) y la rendición de cuentas, y para poner en marcha el programa y darle seguimiento.

Cabe mencionar que un enfoque por sector es un *proceso*, no un plan maestro. Por lo general, los enfoques por sector existentes tienden a aplicar estos principios, aunque la modalidad varía entre países y sectores, dependiendo del nivel de dependencia en la asistencia, de la capacidad del gobierno y del grado de consenso dentro de la comunidad de donantes.

Cómo se desarrollan los enfoques por sector

Un proceso de enfoque por sector típico pasa por las etapas siguientes:

- i. Llegar a un acuerdo sobre la necesidad de contar con un enfoque que cubra todo el sector.
- ii. Llegar a un acuerdo sobre la política sectorial, la estrategia y el plan de acción.
- iii. Llegar a un acuerdo sobre un mecanismo de financiamiento común para la estrategia (incluyendo las contribuciones del gobierno y de los donantes).
- iv. Llegar a un acuerdo sobre los mecanismos de financiamiento para la asistencia externa.
- v. Ejecutar el plan del sector con un claro entendimiento sobre las obligaciones y expectativas de ambas partes.

Los enfoques por sector requieren de un entorno macroeconómico estable y propicio, de un gobierno transparente y responsable, así como un sólido compromiso político entre los donantes y el gobierno. Asimismo, estos enfoques ayudan a fortalecer las instituciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil y esclarecen sus funciones y responsabilidades.

Relación entre los enfoques por sector y los enfoques de MVS

Los enfoques de MVS y los enfoques por sector hacen hincapié en las políticas, instituciones y procesos, y en la necesidad de hacer reformas adecuadas. Donde la principal limitación a los medios de vida es el desempeño deficiente de las entidades gubernamentales a nivel sectorial, los programas de apoyo por sector suelen ser sumamente adecuados.

Sin embargo, el enfoque por sector quizás brinde, en apariencia, menos apoyo a los enfoques de MVS que otros enfoques en materia de desarrollo. Si bien los primeros se centran en las personas y hacen énfasis en el desarrollo descentralizado, se considera que los enfoques por sector tienen una relación de arriba abajo, no son participativos y se interesan en programas dirigidos a nivel central y en las necesidades y capacidades del sector público. Los enfoques por sector son, por definición, sectoriales, mientras que la promoción de medios de vida sostenibles requiere de medidas intersectoriales. Asimismo, los enfoques por sector pueden alimentar el supuesto de que la asistencia debe distribuirse a través de canales gubernamentales. Se ha argumentado que un enfoque de medios de vida es una forma de mitigar algunos de estos problemas.

¿Cómo pueden los enfoques de MVS agregar valor a los enfoques por sector?

Muchas de las ventajas de los enfoques de MVS se derivan del diagnóstico participativo de los factores que moldean los medios de vida de los pobres. El análisis de los MVS puede incorporarse

al diseño y la ejecución de un enfoque por sector al:

- promover la participación de diferentes grupos de medios de vida en el diseño de estrategias sectoriales que beneficien a los pobres,
- hacer el enfoque por sector más sensible a la diversidad de las necesidades locales,
- crear un mejor entendimiento sobre cómo contribuyen algunos sectores a los medios de vida de los pobres, y alientan los vínculos intersectoriales,
- promover la definición y el diseño de metas sectoriales en términos de los resultados humanos,
- garantizar que los indicadores del programa sean seleccionados con base en su conveniencia, capacidad de respuesta, pertinencia y capacidad de evaluar los beneficios no cuantificables de los medios de vida,
- alentar la participación ministerial intersectorial, así como la participación de otras entidades colaboradoras,
- destacar los aspectos de largo plazo relativos a la sostenibilidad.

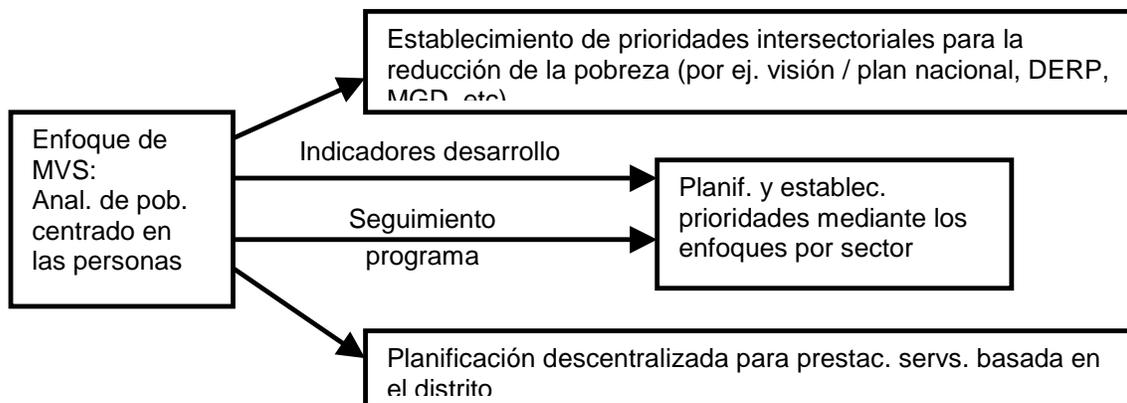
¿Cómo pueden vincularse los enfoques de MVS a los enfoques por sector?

Actualmente, los programas sectoriales intentan adoptar los principios de participación, con el fin de apoyar la descentralización y hacer énfasis en el lado de la demanda de los asuntos relacionados con la prestación de servicios. Los enfoques de MVS pueden afianzar estos esfuerzos al proporcionar un conjunto de principios y una fuente de información para ayudar a moldear y evaluar los enfoques por sector. La Ilustración 1 muestra cómo los enfoques de MVS pueden vincularse directamente a los enfoques por sector al apoyar el desarrollo de indicadores apropiados para darle seguimiento a un programa.

Por el momento, la evidencia muestra que los enfoques por sector funcionan mejor cuando se concentran en un único sector y no funcionan con tanto éxito cuando es necesario forjar vínculos entre los ministerios. En lugar de intentar superar estos problemas desde el interior de programas sectoriales individuales, es necesario crear vínculos más sólidos entre ellos a través de iniciativas nacionales tales como los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, el Marco Global de Desarrollo o las Estrategias Nacionales para un Desarrollo Sostenible.

La experiencia con los enfoques por sector ha demostrado que el diálogo y el consenso en torno a las prioridades entre el gobierno y los donantes, es crucial; sin embargo, cada uno puede utilizar herramientas de desarrollo diferentes. Si bien las herramientas de MVS pueden ayudar a definir prioridades entre los diversos aspectos, la metodología empleada es menos importante que garantizar que los aspectos y principios de los medios de vida ayuden a moldear las prioridades del sector.

Ilustración 1.



DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

Sección 7: ENFOQUES DE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES LLEVADOS A LA PRÁCTICA

7.1 SEQUÍAS Y SEGURIDAD DEL AGUA

La adopción de una perspectiva de medios de vida sostenibles respecto a la sequía y la seguridad del agua tiene como resultado un cambio fundamental en el énfasis asignado a los mismos recursos para enfocarse en las personas, el papel que juega el agua en sus estrategias de sustento y las condiciones de los recursos. Las ramificaciones de este cambio son considerables: los proyectos abocados a la mitigación de la sequía y a la seguridad del agua serían ‘dirigidos por los problemas’ en lugar de ‘dirigidos por disciplinas’, las barreras no físicas del acceso al agua se volverían más prominentes, el acceso al agua sería considerado en el contexto de la seguridad de los medios de vida de las personas, entre otros. La experiencia del British Geological Survey (BGS - Instituto Geológico Británico), que desde mediados del decenio de 1990 ha venido adoptando gradualmente una perspectiva de medios de sustento en sus proyectos, sugiere que dicho cambio de perspectiva probablemente tendrá repercusiones trascendentales en la forma en que se planean y ejecutan los proyectos sobre sequía y seguridad del agua.

¿Cuáles conceptos básicos de los activos de los MVS destacan en este proyecto?

Concepto básico	
Centrado en las personas	✓
Integral	✓
Dinámico	
Se sustenta en fortalezas	
Vínculos macro-micro	
Sostenibilidad	

En 1994, el BGS empezó a trabajar en un proyecto de conocimientos e investigación (KAR, por sus siglas en inglés) del DFID sobre ordenación de aguas subterráneas en áreas expuestas a la sequía en África. Lo que impulsó el proyecto fue la sequía ocurrida de 1991 a 1992, que afectó la mayor parte del sur de África y dificultó el acceso de muchas comunidades rurales al agua. El proyecto inicial estaba enfocado en los recursos, poniendo de relieve las políticas e intervenciones en materia de ordenación del agua subterránea que mejoraran el acceso a este recurso durante períodos de sequía e, implícitamente, protegieran los medios de sustento rurales. En 1997 se puso en práctica un segundo proyecto de KAR sobre alerta anticipada de sequía de aguas subterráneas para áreas vulnerables. En su trabajo conjunto con el Instituto de Desarrollo de Ultramar del gobierno del Reino Unido (ODI) y con entidades colaboradoras en Etiopía, el proyecto pretendió desarrollar pautas para identificar áreas donde el agua subterránea era menos segura y, dentro de estas áreas, identificar las comunidades que presentaran una mayor inseguridad con respecto al agua. Este proyecto, concluido en octubre de 2000, se enfocaba más en los medios de vida en términos de definición de problemas, metodología y recomendaciones, aunque *ambos* proyectos han reflejado la preocupación por el hecho que las políticas sobre sequía se han limitado a la provisión de socorro alimentario humanitario.

NOTA

El BGS predice que cambiar el enfoque para destacar el papel que juega el agua en los medios de vida de las personas tendrá un impacto positivo en la forma en que se planificarán y ejecutarán los futuros proyectos sobre sequía y seguridad del agua.

Evolución en la adopción del enfoque de medios de vida

El BGS ya ha empezado a encaminarse hacia una valoración más integral de las repercusiones de la sequía y la seguridad del agua, en lugar de estudiar las repercusiones de los recursos hídricos. Los eventos siguientes facilitaron la adopción por parte del BGS de un enfoque de MVS al volverse evidentes las ventajas que ofrece:

- Dentro de la institución se ha desarrollado **un mayor entendimiento de las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad a la sequía**, sobre todo de los factores que afectan el acceso y la disponibilidad de alimentos y agua. Esto es el resultado de un trabajo de equipo interdisciplinario, la colaboración en distintos niveles con diversas partes interesadas gubernamentales y de la sociedad civil –aunque la entidad colaboradora en el proyecto es un departamento gubernamental del agua– y el trabajo de campo que ha buscado la opinión de los pobladores rurales sobre los vínculos existentes entre el agua-medios de sustento-sequía, en lugar de solo sobre ‘sequía y disponibilidad de agua’ o ‘sequía y alimentos’.
- Una consecuencia de lo anterior fue una creciente **frustración con los enfoques sectoriales aplicados tanto al estudio de la sequía/impacto de la sequía (clima, agricultura, alimentos) y con el limitado enfoque de la mayoría de los sistemas de alerta anticipada y la respuesta de las políticas**. Para muchos países, la gestión de la sequía se ha abocado casi por entero a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, por lo que otros aspectos de la vulnerabilidad, incluyendo seguridad del agua y sus nexos con la seguridad alimentaria, han recibido mucho menos atención. Esto se refleja en la organización y competencia del gobierno y en las burocracias de los donantes –siempre orientados hacia la distribución de socorro alimentario en lugar de hacia las realidades de los medios de vida.
- La base más amplia de destrezas del equipo del proyecto –hidrogeología, economía y política del agua, instituciones y desarrollo social– condujo al replanteamiento de la **naturaleza de la escasez del agua y las barreras al acceso** en todo el ‘pentágono de activos’, la gama de intervenciones necesarias para proteger los medios de vida antes que se vea amenazada la vida de las personas –alejándose del socorro alimentario– y los requisitos de información necesarios para ponerlas en práctica, es decir, para eliminar las vulnerabilidades.

NOTA

La adopción de una perspectiva de medios de vida ha hecho que el BGS adopte un enfoque ‘dirigido a los problemas’ en vez de uno ‘dirigido a disciplinas’, lo que ha dado como resultado la constitución de equipos multidisciplinarios para los proyectos.

¿En la práctica, qué ha significado esto para el BGS? Un cambio, observado en este y en otros proyectos de desarrollo de ultramar, ha sido la constitución de equipos multidisciplinarios para los proyectos –entre todas las ciencias y entre las ciencias y las ciencias sociales– así como el establecimiento de relaciones de colaboración con entidades externas como el WaterAid y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) que pueden ofrecer nuevos conocimientos y destrezas complementarias. Esto refleja una orientación a los problemas en lugar de una orientación a las disciplinas con respecto a los proyectos. Entonces, aunque el BGS puede brindar conocimientos científicos, por ejemplo, sobre cómo afecta la sequía la disponibilidad de agua subterránea, es necesaria la colaboración entre disciplinas y con quienes trabajan en el ámbito comunitario para evaluar los impactos sobre el acceso al agua subterránea y sus repercusiones para los medios de vida.

Si bien este enfoque ha sido acogido ampliamente dentro del BGS, persisten algunas preocupaciones. En primer lugar, propugnar un enfoque integral, incluso para proyectos basados en un sector, puede sorprender a las entidades colaboradoras internacionales que están más

acostumbradas a tratar con especialistas técnicos. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, las instituciones colaboradoras (por ejemplo, los ministerios gubernamentales) están y seguirán estando organizadas conforme a líneas sectoriales. Esto plantea interrogantes difíciles en torno a la compatibilidad entre los productos de los proyectos moldeados por MVS y las instituciones encargadas de su administración y ejecución.

NOTA

Investigar los patrones de uso del agua nos ayudan a entender de qué manera su falta de seguridad afecta la producción y los ingresos.

¿Cuál es el valor agregado de un enfoque de MVS?

La adopción del enfoque de medios de vida **ha cambiado la definición 'del problema'**. El cambio del énfasis de los recursos a las personas ha arrojado mayor luz sobre la naturaleza de la inseguridad del agua entre una y otra estación, entre años buenos y malos, entre distintas zonas agroecológicas y entre hogares. En la región de Amhara, en Etiopía, por ejemplo, encuestas comunitarias a lo largo de una caminata transecta de tierras altas-tierras bajas revelaron la forma en que el acceso al agua –y su uso– se ve influenciado por una gama de activos familiares (por ejemplo, mano de obra y animales para recolectar agua, dinero para comprar agua, capital social para asegurar derechos consuetudinarios sobre fuentes no comunitarias o sistemas de riego pequeños, conocimiento de fuentes alternativas), así como por barreras físicas al acceso en sí. Las últimas se relacionan con las características de los recursos (por ejemplo, seguridad del agua subterránea, calidad, rendimiento) y con las características (como la cantidad y el tipo de puntos de acceso y su seguridad mecánica) de las fuentes (pozo, manantial, etc.), así como con factores como el terreno, la distancia hasta los ojos de agua y el tiempo de espera para recolectarla. Las familias con pocos activos y con un acceso físico limitado a fuentes y recursos confiables de agua, son las que padecen una mayor inseguridad.

Por otro lado, una perspectiva de medios de vida **ha generado conocimientos sobre la 'administración' de los activos a nivel del hogar, lo cual ha contribuido a extraer las relaciones existentes entre el agua y la seguridad alimentaria**. Por ejemplo, comprender los patrones de uso del agua y cómo se combina el agua con otros activos para generar ingresos (como abrevado del ganado, riego en pequeña escala) nos ayuda a entender de qué manera la inseguridad del agua, quizás en una sequía, puede afectar la producción y los ingresos, así como el consumo directo. Igualmente, el tiempo que se dedica a buscar y recolectar agua puede acarrear un alto costo de oportunidad en ciertos momentos del año, y durante una sequía, debido a la pérdida de producción, ingresos y obtención de alimentos por una reducción en el tiempo de trabajo y la imposibilidad de educar a los niños.

NOTA

El 'cambio' hacia una visión más integral de la sequía alentó al equipo del proyecto a considerar una gama más amplia de indicadores de seguridad del agua y las posibles opciones de políticas y administración disponibles.

Por último, un enfoque de medios de vida **ha influenciado el espectro de opciones de políticas y administración consideradas por el equipo del proyecto** en términos de su alerta anticipada y atribuciones de respuesta. A este respecto, la atención se ha centrado en la manera en que una gama más extensa de indicadores de seguridad del agua, enfocándose en la disponibilidad del agua y el acceso de los hogares a la misma, podría combinarse con ejercicios existentes de trazado de mapas/perfilación de la vulnerabilidad –que enfatizan la seguridad alimentaria– a fin de obtener una idea más clara de la seguridad de los medios de vida y de las intervenciones necesarias para sustentarla. Por ejemplo, al proteger los activos de los medios de vida de los hogares en las primeras etapas de una sequía, o bien, recuperándolos en el período posterior a un mal año, la variable principal puede ser el acceso al agua, por ejemplo, aumentando la disponibilidad de tiempo para el trabajo y protegiendo y aumentando la producción ganadera. Esto podría indicar la necesidad de llevar a cabo intervenciones focalizadas de abastecimiento de agua, coordinadas y secuenciadas detenidamente en relación con las acciones de recuperación de la

seguridad alimentaria/activos.

Limitaciones de un enfoque de medios de vida

El enfoque presenta varias limitaciones, sobre todo con respecto a la compatibilidad entre los enfoques de medios de vida que surgen de recomendaciones de política y las instituciones enfocadas en sectores encargadas de su administración.

NOTA

El proyecto busca desarrollar pautas para identificar áreas donde el agua subterránea es menos segura y, dentro de estas áreas, identificar a las comunidades que presentan una mayor inseguridad.

Una recomendación clave del proyecto es la necesidad de adoptar un enfoque más amplio en la mitigación de la sequía que lo que actualmente existe, al menos en las zonas donde el acceso a agua perenne es limitado. Esto implica el uso de una mayor variedad de indicadores e intervenciones de medios de vida que adviertan sobre problemas relacionados con la sequía y que pongan en marcha respuestas oportunas y apropiadas. Sin embargo, este escenario no encaja bien con las burocracias imperantes de los gobiernos y donantes que separan la hambruna de otros efectos de la sequía, y las emergencias de actividades de desarrollo más generales.

Un programa de cooperación técnica del DFID con el tiempo podría agregar otros subproyectos que reflejen las realidades de los medios de vida como, por ejemplo, un proyecto de salud basado en el establecimiento de una clínica podría extenderse a la provisión de agua y saneamiento. Sin embargo, cambiar la manera en que funcionan los gobiernos y organismos donantes, y las relaciones de poder entre ellos, resulta mucho más difícil. Si bien un proyecto de investigación pequeño como este puede propugnar cambios en la forma en que se concibe y ejecuta la planificación y mitigación de las sequías, y asegurar una amplia difusión de los hallazgos, debe ser realista en cuanto a los resultados que se pueden alcanzar al final del proyecto. La alerta anticipada y la respuesta a sequías es mucho más que una cuestión técnica relacionada con la recopilación de 'buena' información sobre 'indicadores' adecuados. Se trata de un asunto de política profundamente arraigado en los gobiernos y donantes, que presenta todo tipo de interrogantes sobre los intereses y objetivos de los diferentes actores, sobre la posesión, el control y la objetividad de la información, y sobre los factores que controlan la manera de utilizar la información y para cuáles fines. Podría decirse que la sincronización y amplitud de las respuestas a sequías –aunque no la conveniencia de las intervenciones– sigue rigiéndose más por las relaciones entre donantes/gobiernos y por los medios de comunicación que por la gravedad de la crisis o la calidad de la información recopilada sobre alerta anticipada.

Los proyectos interdisciplinarios como este, que tratan de entender las complejas relaciones de los medios de vida y que se relacionan con una variedad de partes interesadas en diferentes niveles, pueden ser más caros y difíciles de administrar. Esto es particularmente cierto cuando las disciplinas se enfrentan por primera vez entre sí, en parte por las actitudes y creencias que los participantes en el proyecto llevan a la mesa de discusión. Lo anterior podría obedecer a las expectativas poco realistas o no bien informadas de los participantes, a problemas no reconocidos en los datos y mediciones, y a la tendencia de un campo o disciplina a dominar el proceso de identificación de problemas y estructuración de preguntas. Para evitar estas dificultades es necesario definir conjuntamente los problemas –y, por lo tanto, los marcos lógicos– desde un inicio y dedicar el tiempo suficiente a que los participantes aprendan a trabajar en equipo.

NOTA

Los proyectos interdisciplinarios requieren un nuevo estilo de trabajo y es necesario dedicar tiempo suficiente para que los participantes lo aprendan.

Repercusiones generales

Las lecciones aprendidas repercuten en:

- **la planificación y el desarrollo general de proyectos de aprovechamiento del agua**, en términos de la necesidad de incorporar un entendimiento sobre el ahorro de agua en el hogar y sobre cómo se ve afectado esto por cambios en el acceso a distintos activos de los medios de vida, así como por cambios en la disponibilidad física del agua,
- **la planificación y el desarrollo de proyectos rurales intersectoriales**, reconociendo los nexos entre la economía de agua en el hogar y las estrategias de medios de vida. Por ejemplo, el entendimiento sobre las dinámicas de cómo se utiliza el agua y cómo se combina con otros activos, y la forma en que los cambios en la disponibilidad/acceso al agua pueden afectar la producción y los ingresos, tienen repercusiones para los proyectos no relacionados del agua. Por ejemplo, las intervenciones dirigidas al abastecimiento de agua pueden liberar mano de obra escasa para actividades agrícolas y aumentar las tasas de asistencia escolar,
- **el equilibrio entre proyectos y programas**. Apartarse de los proyectos enfocados en los recursos no significa que ya no sea importante entender las condiciones y tendencias que presentan los recursos. De hecho, hay proyectos centrados en los recursos que han tenido un mal desempeño por su sesgo técnico, y también existen proyectos centrados en las personas que funcionan mal por abordar de manera superficial aspectos importantes de los recursos. Lo que queda claro es que es necesario un equilibrio para evitar la tendencia de un campo o disciplina a dominar excesivamente, sobre todo en la etapa de definición de problemas y planificación del proyecto.

El anterior estudio de un caso de sequía y seguridad del agua ha sido publicado con la autorización del British Geological Survey, ©NERC Todos los derechos reservados.

7.2 CAMINOS: INCORPORACIÓN DE UN ÉNFASIS EN LA POBREZA

Este ejemplo muestra cómo, mediante un análisis continuo y una aplicación flexible, se puede adoptar un enfoque de medios de vida sostenibles durante la ejecución de un proyecto. En este caso, la incorporación de una perspectiva de MVS en la etapa de evaluación dio como resultado un proyecto más focalizado en la pobreza y más sostenible.

¿Cuáles conceptos básicos de los activos de los MVS destacan en este proyecto?

Concepto básico	
Centrado en las personas	✓
Integral	
Dinámico	✓
Se sustenta en fortalezas	
Vínculos macro-micro	
Sostenibilidad	✓

El Proyecto de Caminos Secundarios (PCS) dio inicio en 1985 como una idea innovadora para rehabilitar caminos secundarios en una zona de Mozambique que todavía sufría las consecuencias de un conflicto prolongado. Un objetivo primordial era aumentar el interés local, dentro de los sectores público y privado y en la sociedad civil, por mejorar de manera sostenible el acceso físico para las personas en el área rural de Zambezia. Algunas medidas para lograrlo incluyeron aprovechar las prioridades de rehabilitación provinciales, que optaban por métodos basados en el uso de mano de obra para construir los caminos en lugar de métodos de construcción más mecánicos, así como capacitar y emplear a una fuerza laboral que incluyera a contratistas provinciales y a trabajadores locales.

NOTA

La sostenibilidad dependía no solo de los factores que afectaban la disponibilidad de infraestructura física, sino de elementos más generales que afectaban la habilidad de las personas para utilizar y dar mantenimiento a los caminos.

Para 1998 estaba claro que estos aspectos de la sostenibilidad no solo dependían de factores que afectaban la disponibilidad de infraestructura física, sino de elementos más generales que afectaban la habilidad de las personas para utilizar y dar mantenimiento a los caminos, a saber:

- las comunidades situadas a la vera de los caminos enfrentaban la amenaza de apropiación de su tierra por parte de las compañías madereras y otras empresas,
- las personas desplazadas recientemente por la guerra enfrentaban inseguridad en cuanto a la tenencia de la tierra,
- las mujeres no estaban lo suficientemente representadas en las cuadrillas de trabajo aunque el proyecto pretendía una distribución más equitativa de los ingresos,
- una inquietud respecto a la necesidad de abrir caminos para el uso de vehículos motorizados en lugar de rehabilitar aquellos transitados por bicicletas o a pie todo el año,
- la amenaza de transmisión de la infección por el VIH a los integrantes de las cuadrillas de trabajo y a quienes ayudaban en los campamentos de trabajo.

NOTA

Los caminos construidos para el tránsito de bicicletas durante todo el año son más utilizados por los pobres que aquellos construidos para el uso de vehículos motorizados.

El enfoque del proyecto estaba lo suficientemente orientado a los procesos como para permitir un estudio más detallado de estos factores y la adopción de actividades complementarias que fueron aprobadas mediante un Examen de Resultados a Propósitos en 1998. Estas innovaciones condujeron a lo siguiente:

- 1998: adición de un componente para abordar la inseguridad en la tenencia de la tierra de las comunidades situadas a la vera de los caminos,
- 1999: introducción de medidas para corregir la desigualdad de género en el reclutamiento para las cuadrillas de trabajo; ahora se recluta a los hombres solo hasta que se alcanza la cifra meta de la contratación de mujeres,
- 1999: puesta a prueba de cuadrillas de mantenimiento integradas solo por mujeres; y se encomendó un estudio de otras barreras al empleo para las mujeres,
- 1999: mayor conocimiento sobre el VIH/SIDA y establecimiento de actividades de mitigación – por ejemplo, introduciendo grupos teatrales, distribuyendo preservativos y enviando trabajadores sanitarios a los campamentos,
- 1999: fortalecimiento del análisis del impacto socioeconómico y selección de los caminos que serían rehabilitados,
- 1999: se encomendó un estudio de impacto ambiental,
- 1999: prestación de asistencia en desarrollo empresarial a contratistas emergentes,
- 1999: se encomendó un estudio sobre ‘Barreras al Acceso’ en Zambesia y la celebración de un taller de partes interesadas para discutir los hallazgos,
- 2000: adopción de un marco lógico revisado –esto se refiere a la adición del componente ORAM y a modificaciones previas de los indicadores verificables objetivamente, en especial la adición de indicadores cualitativos,
- 2000: análisis de los hallazgos de estas iniciativas y de las posibilidades de brindar asistencia adicional para mejorar los medios de vida al mejorar el acceso.

Al cambiar de un énfasis en los ‘caminos resultantes’ a un énfasis en ‘cómo los caminos y su construcción afectan a las personas que viven cerca y que a la larga los utilizarán como parte de sus estrategias de medios de vida’, el proyecto reveló una característica fundamental de los enfoques de medios de vida sostenibles: que está **centrado en las personas**.

Énfasis en la pobreza

Tal como se concibió originalmente, el proyecto abriría caminos secundarios, pero era incierto que se beneficiaría a los habitantes locales. La solicitud de tierras accesibles por los caminos recientemente rehabilitados ha crecido rápidamente, sobre todo por parte de las compañías cuyos intereses autóctonos y de desarrollo en el área eran cuestionables y cuyo interés amenazaba la tenencia no oficial de las poblaciones situadas a la vera de los caminos. Una ONG local, ORAM, fue contratada por el proyecto para que trabajara con las poblaciones, las hiciera más conscientes de los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y les ayudara a solicitarla.

NOTA

Un objetivo importante era aumentar el interés local dentro de los sectores público y privado por mejorar de forma sostenible el acceso físico para las personas en el área rural de Zambesia. Algunas medidas para lograrlo incluyeron optar por métodos basados en el uso de mano de obra para construir los caminos.

El desarrollo del componente socioeconómico es otro resultado positivo de la adopción de una perspectiva de medios de vida. Al principio este elemento fue introducido meramente para dar seguimiento al impacto sobre los medios de vida de las personas que trabajaban en la construcción de caminos. Actualmente, el proyecto aborda este componente de investigación de una manera bastante distinta; cuando los hallazgos abordan directamente las preocupaciones y estrategias de medios de vida de las personas, crean una base para la acción. Un ejemplo es el sinnúmero de actividades de concienciación en salud llevadas a cabo como resultado de los estudios socioeconómicos sobre la salud de las cuadrillas de trabajadores viales. Esta respuesta **dinámica** es típica de los enfoques de MVS, que buscan entender y aprender del cambio, así como mitigar los patrones negativos del mismo.

NOTA

El 'fin' original del proyecto de construir un camino que brinde acceso físico, se ha convertido en el 'medio' para crear activos y limitar los efectos negativos que los caminos rehabilitados pudieran tener sobre los pobres.

La evolución de estos acontecimientos no ha cambiado los productos generales, pero sí ha cambiado de manera significativa el enfoque y la razón de ser del proyecto. Hoy en día, el proyecto está abocado a contestar la pregunta: ¿cuáles partes interesadas se verán más afectadas por el camino y cómo afectará el camino sus medios de vida? Por lo tanto, el 'fin' original del proyecto de construir un camino que brinde acceso físico se ha convertido en el 'medio' para crear activos adicionales (físicos y financieros) y limitar los posibles efectos negativos (propagación del VIH, deterioro ambiental, desahucios) de la rehabilitación de caminos sobre los pobres.

Establecimiento de relaciones de colaboración

Este proyecto ha seguido un patrón similar en su participación institucional y en sus actividades. Empezando con su nexo con ORAM, ha creado una conexión intersectorial, interinstitucional y multidimensional por medio de la cual ORAM y el DEP podrían colaborar entre sí. Lo mismo ocurre con los vínculos establecidos con otros sectores. Por ejemplo, el nexo con el sector de recursos naturales ha sido facilitado por un Administrador en el Terreno de Medios de Vida Rurales Sostenibles del DFID quien, al presente, actúa como nexo reforzador de ambos proyectos del DFID en el área. De esta manera, donde el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Zambesia (PDAZ) está activo, el Proyecto de Caminos Secundarios ha erigido tres puentes. Más recientemente, los ejecutores del PDAZ han apoyado investigaciones sobre barreras al acceso con datos y análisis.

NOTA

Transportar bienes a los mercados locales y adquirir bienes en ellos era una alta prioridad para los habitantes del área.

Una pregunta importante para los ejecutores del proyecto debe haber sido: ¿un proyecto basado en un sector, dónde establece el límite y rehúsa involucrarse con obstáculos externos? El Proyecto de Caminos Secundarios decidió abordar la tenencia de la tierra ya que ignorarla habría reducido considerablemente el valor que tendrían los caminos para los medios de vida de las comunidades a la vera de los caminos, aspecto que el proyecto deseaba enfatizar. La cercanía de una actividad potencial al punto de entrada original es un criterio significativo a la hora de decidir si el proyecto debe incluirla o excluirla.

En el caso del PCS y del PDAZ, aunque el mismo donante financia ambos proyectos en la misma zona geográfica, un intento por combinar los proyectos en sectores conexos probablemente habría fracasado. Uno de los proyectos habría sido inmanejable y habría producido la pérdida del sentido de identificación. Cabe destacar que entre dos proyectos de esta naturaleza fue posible promover el apoyo mutuo y la creatividad empleando enfoques de MVS durante las evaluaciones, asegurándose de que hubiera integrantes en común en los equipos de evaluación e identificando limitaciones y opciones prácticas.

El enfoque adoptado para trabajar con las entidades gubernamentales y privadas fue el de fortalecimiento de capacidades –en contraposición al trabajo con la ONG, que ha sido una proveedora de servicios para el proyecto. El elemento de fortalecimiento de capacidades se realizó en dos niveles: el desarrollo de destrezas y actitudes apropiadas para empresarios sostenibles y personal de apoyo de alta calidad; y el desarrollo de un entorno local positivo de políticas (posibilidades de empleo más justas, control de calidad en el DEP) en el cual los empresarios pudieran trabajar en el futuro.

NOTA

Reforzar los activos de las comunidades a la vera de los caminos y dar los primeros pasos para combatir la inseguridad en la tenencia de la tierra ha servido para reducir su vulnerabilidad.

¿Cuál es el valor agregado del enfoque de MVS?

Al sustentarse en las fortalezas iniciales, el personal del proyecto logró determinar en qué puntos sus actividades podrían reforzar más y de manera más equitativa sobre todo la base de activos humanos (salud, capacidad empresarial) y sociales (posición) de las distintas partes interesadas. El proyecto también intentó lidiar con los factores que limitarían el efecto de los caminos sobre los medios de vida de las comunidades previstas, como las barreras de acceso a los nuevos caminos secundarios e inseguridad en la tenencia de la tierra. Éstos tienen repercusiones en el mejoramiento de la actividad empresarial agrícola y de los mercados, en las actividades locales de comercialización y, por ende, en la demanda y el uso del transporte. Reforzar los activos de las comunidades a la vera de los caminos y dar los primeros pasos para combatir la inseguridad en la tenencia de la tierra ha servido para reducir su vulnerabilidad. Una característica de los enfoques de MVS es su énfasis en la sostenibilidad. Si bien este proyecto no fue diseñado como un proyecto de MVS, sí da prioridad a la **sostenibilidad**. Promover el desarrollo empresarial de los contratistas, emplear a sociólogos y trabajadores locales en salud y fomentar las relaciones de base con las ONG contribuye a la sostenibilidad, ya que se ayuda a crear conocimientos especializados y confianza local.

NOTA

Para 1999, el proyecto había iniciado un programa de concienciación para evitar la propagación del VIH/SIDA en los campamentos de trabajo.

Debilidades del enfoque de MVS en este proyecto

- Los vínculos entre los sectores e instituciones se establecieron con lentitud. Los mayores progresos se alcanzaron en los últimos dos años. Sin embargo, cabe mencionar que llevar a cabo el Proyecto de Caminos Secundarios inicial por sí mismo representó un significativo proceso de aprendizaje institucional –tanto a nivel provincial como nacional– con respecto a proyectos viales anteriores. Esto obedeció a que se hizo énfasis en técnicas no convencionales basadas en la mano de obra, se fortalecieron los contratistas locales, se incorporaron aspectos de género y supervisión, y se reflexionó sobre cómo hacer que los trabajos fueran más eficaces en función de los costos (mejoramiento de tramos, etc.). En consecuencia, el ritmo más pausado del establecimiento de vínculos debe considerarse un aspecto relativo a la capacidad existente al inicio del proyecto. Las instituciones varían en cuanto a la magnitud del cambio al que pueden ajustarse en un momento dado; la prioridad al inicio del PCS era ganar competencia en todas estas nuevas áreas de prácticas laborales.
- Lo anterior ilustra lo difícil que es mantener el ritmo en un proyecto de esa índole. En este sentido, ¿'creció' el proyecto a un ritmo óptimo? De hecho, pareciera que el PCS tomó en cuenta las prioridades nacionales y locales. De haber abordado inmediatamente los aspectos anteriores entre varios sectores, se habría ignorado cuestiones de capacidad local e inclinación. No es sino hasta ahora que a las autoridades distritales se les exige planeamientos nuevos e iniciativas de descentralización. El PCS ha logrado avanzar al lado de este cambio, lo cual es bastante positivo, pero ¿qué significa esto para el trabajo intersectorial? ¿tendremos que agregar que es extraño que los proyectos se diseñen tomando en cuenta el enfoque de MVS desde el principio?
- Los conflictos del proyecto se relacionan con quién se ha beneficiado más de las mejoras hechas hasta la fecha. Aunque los beneficiados no han sido necesariamente las comunidades pobres distantes de los caminos, la investigación sobre barreras al acceso ha logrado identificar los elementos que deben abordarse. Sin embargo, persiste la interrogante de si es más eficaz en función de los costos realizar esta investigación desde antes –posiblemente con miras a seleccionar caminos secundarios y actividades asociadas específicas.

NOTA

Promover el desarrollo empresarial de los contratistas, emplear a sociólogos y trabajadores locales en salud y fomentar las relaciones de base con las ONG, contribuye a la sostenibilidad ya que se ayuda a crear conocimientos especializados y confianza local.

Lecciones generales

- Los proyectos mejorados pueden surgir de un solo sector pero seguir siendo intersectoriales.
- La medida en que los vínculos se adoptan, promueven y finalmente se establecen, a nivel de instituciones gubernamentales locales y de otras organizaciones, depende de la capacidad local existente al inicio del programa.
- Es importante que el marco lógico tenga la meta, el propósito y los indicadores verificables objetivamente adecuados, así como la flexibilidad para modificarlos y agregar intervenciones posteriores realizando un análisis general e intersectorial de la situación imperante, es decir, poder usar el marco lógico de manera flexible.

Marco lógico original (21-07-98)		Marco lógico actual (enero de 2000) – los cambios aparecen en negrita y cursiva	
Resumen	Indicadores verificables objetivamente	Resumen	Indicadores verificables objetivamente
Meta: Aumentar la prosperidad económica y social de la provincia de Zambezia	Aumento en la actividad económica y social	Meta: Aumentar la prosperidad económica y social de la provincia de Zambezia.	1.1 Aumento en la actividad económica y social.
Propósito: Mejoramiento sostenible del acceso para la población rural	1.1 Tránsito de 20 vehículos por día un año después de la reconstrucción de los caminos; es decir, un aumento anual del 25%. 1.2 Un 20% de aumento en escuelas, clínicas y tiendas en las áreas influenciadas por los caminos meta.	Propósito: Mejoramiento sostenible del acceso para la población rural.	1.1 Aumento anual del 25% en el tránsito (motorizado y no motorizado) de personas y mercancías con base en flujos un año después de la rehabilitación. 1.2 <i>Un 20% de aumento en la asistencia a escuelas, clínicas y mercados en las áreas del proyecto por parte de comunidades anteriormente marginadas por dificultades de acceso.</i>

<p>Productos:</p> <p>1. 840 km de caminos construidos según normas para todo clima</p> <p>2. Establecimiento de 7 empresas contratistas locales, viables.</p> <p>3. Mayor disponibilidad de efectivo en la economía local.</p> <p>4. Establecimiento de capacidad local para dar mantenimiento a los caminos.</p>	<p>56 km terminados a finales año 1 231 km terminados a finales año 2 490 km terminados a finales año 3 749 km terminados a finales año 4 840 km terminados a finales año 4.5</p> <p>Empresas contratistas tienen suficiente equipo, dinero y personal calificado y planes de negocios a finales del proyecto y así permanecer viables.</p> <p>Cerca de 85,000 personas-mes de empleo provisto a finales del proyecto.</p> <p>Mantenimiento satisfactorio de los caminos.</p>	<p>Productos:</p> <p>1. 840 km de caminos construidos según normas para todo clima dentro del presupuesto del proyecto.</p> <p>2. Establecimiento de 7 empresas contratistas locales, viables.</p> <p>3. Mayor disponibilidad de efectivo en la economía local.</p> <p>4. Establecimiento de capacidad local para dar mantenimiento a los caminos.</p> <p>5. Mayor seguridad en la tenencia de la tierra para pequeños agricultores en las comunidades aledañas a los caminos secundarios rehabilitados.</p>	<p>65 km terminados a finales año 1 <i>dentro del presupuesto.</i> 231 km terminados a finales año 2 <i>dentro del presupuesto.</i> 490 km terminados a finales año 3 <i>dentro del presupuesto.</i> 749 km terminados a finales año 4 <i>dentro del presupuesto.</i> 840 km terminados a finales año 4.5 <i>dentro del presupuesto.</i></p> <p>2. Empresas contratistas tienen suficiente equipo, dinero y personal calificado y planes de negocios a finales del proyecto y así permanecer viables.</p> <p>3.1 Cerca de 85,000 personas-mes de empleo provisto a finales del proyecto. 3.2 Aumento de aproximadamente el 20% en el porcentaje de mujeres empleadas en el proyecto a finales del año 4.</p> <p>4.1 Mantenimiento satisfactorio de los caminos. 4.2 Satisfactoria capacidad institucional dentro del DEP para planear y supervisar el mantenimiento de caminos/puentes en Zambesia y de los contratistas locales para realizar obras. 5.1 Asistencia a por lo menos 20 grupos comunitarios para legalizar sus asociaciones. 5.2 Solicitud de títulos de propiedad legales por parte de 20 asociaciones reconociéndose el derecho a la tierra para hombres y mujeres.</p>
--	---	---	---

7.3 EL PROYECTO KIPEPEO

Los enfoques de medios de vida sostenibles tienen mucho que ofrecer a los proyectos de seguimiento y evaluación, incluso a aquellos que no han sido planificados como proyectos de MVS. En este ejemplo, los conceptos de MVS se emplean para evaluar el efecto sobre los medios de vida de un proyecto de empresas dedicadas a la vida silvestre en África oriental.

¿Cuáles conceptos básicos de los activos de los MVS destacan en este proyecto?

Concepto básico	
Centrado en las personas	✓
Integral	✓
Dinámico	
Se sustenta en fortalezas	
Vínculos macro-micro	
Sostenibilidad	✓

En un intento por evaluar la efectividad de las empresas dedicadas a la vida silvestre como herramientas para la conservación y el desarrollo, la *African Wildlife Foundation* (Fundación Africana de Vida Silvestre -AWF) encomendó a unos investigadores desarrollar una metodología común para valorar su 'impacto económico y sobre los medios de vida'. La metodología fue diseñada para emplearse en media docena de proyectos en África oriental, pero también resulta útil para demostrar la importancia y las dificultades del análisis del impacto sobre los medios de vida. El material en este ejemplo se refiere principalmente al Proyecto Kipepeo, una de las dos empresas descritas en un documento de trabajo sobre el desarrollo de metodologías para la evaluación de impactos en los medios de vida, escrito por Caroline Ashley y Karim Hussein del Instituto de Desarrollo de Ultramar. El Proyecto Kipepeo es una empresa dedicada al establecimiento de una granja para la cría de mariposas en el Proyecto de Conservación del Bosque Arabuko Sokoke, cerca de la costa con Kenia.

La justificación del desarrollo de una nueva metodología para la evaluación del impacto surgió tras encontrarse tres deficiencias en los métodos existentes, a saber:

- En los proyectos de 'conservación y desarrollo', el desarrollo local suele evaluarse en términos bastante restringidos de generación de efectivo, aumento en la producción o empleo y, por lo general, se ignoran aspectos sociales y de medios de vida más amplios.
- Los proyectos suelen evaluarse en términos de cuántos productos se han alcanzado, por lo que las consecuencias previstas y no previstas para los medios de vida de las personas podrían no ser reveladas. Las evaluaciones del impacto deben ir más allá de los beneficiarios previstos y considerar a todas las partes interesadas.
- Las empresas deben evaluarse por su viabilidad comercial y su contribución a los ingresos locales. La última retroalimenta una evaluación del impacto sobre los medios de vida y la primera, aunque es bastante diferente, también es necesaria.

Con el propósito de corregir estas deficiencias, la metodología de la AWF se aboca principalmente a evaluar los impactos sobre los medios de vida y combina esto con análisis de las partes interesadas, análisis financieros y análisis comerciales.

NOTA

La metodología de la AWF se aboca principalmente a evaluar los impactos sobre los medios de vida y combina esto con análisis de las partes interesadas, análisis financieros y análisis comerciales.

Metodología

Se consideró que la evaluación del impacto sobre los medios de vida era fundamental para valorar

la contribución de la empresa como medio para lograr la conservación y el desarrollo local. Al respecto se estudiaron tres áreas temáticas:

- estrategias y prioridades de los medios de vida de las personas
- los efectos del proyecto sobre los medios de vida
- cómo variaron los efectos según el grupo de partes interesadas.

NOTA

Se empleó el marco de los MVS al principio y al final, pero no en la investigación práctica en sí.

El marco de los MVS se utilizó al principio y al final, pero no en la investigación práctica en sí. El mismo ayudó a identificar preguntas relevantes como las siguientes:

- ¿cuáles son las prioridades de los medios de vida de las personas? ¿el proyecto las aborda? y, de ser así, ¿qué repercusiones tiene el proyecto sobre los medios de vida de las personas?
- ¿de qué manera las políticas, instituciones y procesos afectan o se ven influenciados por las actividades del proyecto?
- ¿de qué manera las estrategias de medios de vida de las personas afectan su participación en las actividades del proyecto?

Asimismo, el marco contribuyó al análisis y a la organización de todos los datos obtenidos en el terreno: por ejemplo, se consideró el efecto sobre los activos y los efectos sobre otras actividades.

Además de examinar la literatura existente, realizar entrevistas a individuos, efectuar encuestas de hogares, revisar registros financieros y observar las actividades diarias de las personas, el equipo encargado de la evaluación llevó a cabo un conjunto de actividades en la forma de talleres llamados 'evaluación participativa de medios de vida e impactos' (PALI, por sus siglas en inglés). PALI comprende una mezcla de herramientas de evaluación rural participativa empleadas para examinar aspectos relacionados con los medios de vida dentro de grupos.

NOTA

Se desarrolló un conjunto de herramientas tipo ERP para la evaluación participativa de medios de vida e impactos (PALI) que examinara los aspectos relacionados con los medios de vida dentro de grupos.

De efectos financieros a efectos sobre los medios de vida; de la globalidad al detalle

Un examen anterior del Proyecto Kipepeo, realizado en 1997, se basó en información obtenida en encuestas de hogares. El examen se enfocó en los ingresos generados por la granja de mariposas y concluyó que equivalían al 87 por ciento de los ingresos agrícolas para los hogares participantes, lo cual fue acogido como un impacto sumamente positivo.

Sin embargo, el estudio de impacto sobre los MVS realizado en 1998–1999 produjo un panorama mucho más detallado y conclusiones significativas de dos maneras importantes:

- analizó los ingresos por persona y encontró diferencias considerables entre los ingresos de los más o menos doce grandes productores y la mayoría de los productores pequeños y medianos,
- fue más allá de la magnitud de los ingresos y estudió su trascendencia, otras ventajas y desventajas de la granja de mariposas y la compatibilidad general con los medios de vida de las personas.

NOTA

La evaluación del impacto sobre los MVS difirió de análisis anteriores ya que se enfocó en la diferencia entre ingresos grandes y pequeños, la trascendencia de los ingresos y la compatibilidad general con los medios de vida.

Compatibilidad y efectos en los medios de vida

Se valoró la trascendencia de los ingresos para la seguridad del hogar. Para los más o menos

doce grandes productores, la cría de mariposas fue un fuerte impulso que podía sustituir en parte otras actividades. Sin embargo, para la mayoría de los participantes, la cría de mariposas fue una estrategia de supervivencia menor, aunque útil. Los ingresos adicionales permitieron a las mujeres y a los miembros de los hogares más pobres gastar más en alimentos, cuotas escolares y salud de lo que hubieran podido gastar normalmente.

NOTA

Identificar las desventajas para los medios de vida de los pobres permite explicar por qué algunos no participan y qué puede hacerse al respecto.

Para un productor menor el proyecto presentaba ventajas y desventajas: el hecho que podía realizarse desde su casa, que el trabajo podía repartirse entre los miembros de la familia, que el tiempo de cosecha era corto y que exigía muy poca inversión, aumentaba su compatibilidad con las estrategias de medios de vida más generales. Pero, además, hubo otros impactos positivos: las familias pobres tenían mayor posibilidad de obtener crédito al pedir prestado a fondos grupales, las personas tenían mayor acceso a instituciones externas y a fuentes de financiamiento, y ante los ojos de las personas externas a la comunidad, su posición social había mejorado.

La evaluación del impacto sobre los MVS también puso de relieve ciertas desventajas que, aunque fueron reconocidas por estudios anteriores, quizá fueron minimizadas o ignoradas. Por ejemplo, las enfermedades, las plagas y las crisálidas rechazadas hacían que la actividad fuera riesgosa, la demora entre la venta y la obtención de ingresos podía ser demasiado prolongada, las crisálidas debían comercializarse en un plazo de dos días y los granjeros dependían de representantes grupales para el suministro de orugas y la venta de crisálidas, todo lo cual concentraba el poder en pocas manos. Los evaluadores consideraron que factores como estos podían explicar por qué algunos granjeros participaron y otros no. El enfoque les dio más confianza para sugerir intervenciones que pudieran mejorar el impacto del proyecto en una mayor cantidad de personas.

La meta general

La perspectiva integral adoptada en el análisis de los medios de vida produjo un mayor entendimiento y una idea más completa de los factores que afectan las opciones de medios de vida de las personas. Además, permitió a los examinadores formular conclusiones más complejas, aunque más realistas, de las probabilidades del proyecto de alcanzar su propósito de vincular con éxito la conservación con el desarrollo local sostenible. Al final, los examinadores concluyeron que el impacto sobre el desarrollo había sido pequeño pero aun así significativo para las familias que luchaban por llegar a fin de mes en una zona muy pobre. A su vez, los limitados impactos sobre el desarrollo limitaron los impactos sobre la conservación. Las contribuciones a los medios de vida fueron muy pequeñas como para cambiar directamente los costos y beneficios de la conservación del bosque para una cantidad considerable de usuarios. Por otro lado, el proyecto no produjo suficientes incentivos financieros que desalentaran usos más destructivos del bosque. Empero, indirectamente, el proyecto siempre tuvo un impacto significativo sobre la conservación al influenciar actitudes dentro del acalorado debate en torno al retiro de la protección al bosque. Las personas fuera del área percibieron que muchos pueblos se estaban beneficiando del bosque protegido y esto cambió sus percepciones y actitudes respecto a la eliminación de la protección en el área. El análisis concluyó que los objetivos de desarrollo y conservación del proyecto estaban provocando que el mismo funcionara con pérdidas, pero se podía justificar una inyección de capital por parte de los donantes para alcanzar el punto de equilibrio.

Sin lugar a dudas, los examinadores, mediante la utilización de otros enfoques de análisis, igualmente se habrían percatado de que no se puede agrupar a todos los granjeros como una unidad homogénea y habrían identificado una variedad de fortalezas y debilidades. Sin embargo, el enfoque de MVS sugiere una metodología y una estructura con la cual investigar la complejidad de las estrategias de medios de vida.

¿Cuáles fueron las debilidades del enfoque de MVS?

Las conclusiones de los examinadores del Proyecto Kipepeo estuvieron dirigidas a las dificultades para obtener, analizar, cuantificar y comparar datos procedentes de los análisis de los MVS. Es posible, sugieren ellos, que los análisis de los MVS generen una “masa de ‘puntos medios a favor y en contra’” en lugar de conclusiones claras. Debido a que un énfasis en los medios de vida requiere de métodos participativos, es poco probable que los resultados sean comparables y reproducibles.

NOTA

El análisis de los MVS puede generar una “masa de ‘puntos medios a favor y en contra’” en lugar de conclusiones claras.

Se determinó que el marco de los MVS era incompleto. Si bien se encuentran aspectos de empoderamiento, por ejemplo, en el capital social o humano y en su habilidad para ejercer presión sobre estructuras y procesos, se corre el riesgo de que durante los análisis de los medios de vida se pierdan estos aspectos de empoderamiento.

El manual que documenta la metodología es demasiado grande y complejo como para ser adoptado fácilmente por el personal de la AWF y sus colaboradores. Esta metodología se ha utilizado más para promover un enfoque de MVS a la conservación y el desarrollo, y para proporcionar un menú de herramientas, que como una guía paso a paso.

Repercusiones prácticas

El análisis de los medios de vida exige el empleo de una variedad de herramientas y métodos analíticos. A su vez, requiere más tiempo y un equipo experimentado de analistas que sean capaces de adaptar las herramientas y métodos para satisfacer las necesidades del momento. En general, es probable que el ejercicio cueste más que una evaluación convencional de impactos.

Debido al volumen de datos generados al analizar una gama de componentes y actividades de los medios de vida, se corre el riesgo que los resultados sean demasiado complejos como para que los usen los responsables de formular las políticas. Por ende, es necesaria una síntesis competente.

¿Cuál fue el valor agregado del enfoque de MVS?

Los investigadores determinaron que la adopción de un enfoque de MVS en la evaluación de impactos producía:

- un panorama más realista, completo y centrado en las personas de los efectos positivos y negativos del proyecto sobre los medios de vida de los participantes,
- un mayor entendimiento de por qué algunas personas participaron en el proyecto y otras no,
- una oportunidad para desarrollar ideas sobre cómo redefinir el proyecto para aumentar sus aciertos y reducir sus impactos negativos.

NOTA

El análisis del impacto sobre los medios de vida requiere de mucho tiempo, experiencia en la adaptación de métodos y, aun más importante, de pericia en la sintetización de los hallazgos e interpretación de las repercusiones.

Los autores del documento de trabajo consideraron que la metodología ‘ponía de relieve la importancia de enfocarse en las prioridades de los medios de vida dentro de los proyectos de conservación y desarrollo’. Más explícitamente, ellos destacaron su relevancia en ayudar a alejarse de criterios limitados de evaluación de proyectos y su eficacia en determinar si la intervención de un proyecto demuestra una verdadera o cercana compatibilidad con los medios de vida.

7.4 UN ENFOQUE DE MVS EN LA ORDENACIÓN DE CUENCAS

Diseño del Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh

Cambiar el énfasis de los esfuerzos de desarrollo de los recursos y productos a las personas y a los resultados de sus medios de vida es el elemento medular del enfoque de medios de vida sostenibles. Esta ‘concentración en las personas’ refleja el pensamiento de los especialistas en desarrollo de todo el mundo desde hace dos decenios. En el caso del apoyo del DFID a los programas de ordenación de cuencas hidrográficas en la India, este cambio ha transformado la forma en que se percibe y realiza la ordenación de cuencas en al menos dos estados indios. A continuación, se presenta un breve recuento de la manera en que el Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh (PMVRAP) ha logrado basarse tanto el enfoque de MVS como en las Pautas del Programa de Cuencas del gobierno de la India para que la ordenación de cuencas esté más centrada en las personas.

¿Cuáles conceptos básicos de los activos de los MVS destacan en este proyecto?

Concepto básico	
Centrado en las personas	✓
Integral	
Dinámico	
Se sustenta en fortalezas	✓
Vínculos macro-micro	✓
Sostenibilidad	✓

Las principales diferencias radican en que el PMVRAP:

- no se circunscribe únicamente a aspectos de desarrollo basados en el aprovechamiento de la tierra. Al adoptar una perspectiva de medios de vida, el proyecto promueve de forma positiva la flexibilidad requerida para que los habitantes locales establezcan las prioridades de las intervenciones. Las actividades pueden incluir acciones no agrícolas viables,
- se sustenta positivamente y fortalece las iniciativas existentes de autoayuda, como el movimiento estatal de autoayuda para mujeres, a fin de formular intervenciones novedosas en los medios de vida no basadas en el aprovechamiento de la tierra,
- enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades de las partes interesadas primarias y secundarias –incluso aquellas fuera de las cuencas financiadas por el DFID– al conferirles mayor control sobre el proceso de desarrollo y aportando fondos para ello,
- aborda obstáculos a nivel macro, como el énfasis del programa en el desarrollo basado en el aprovechamiento de la tierra y los sesgos asociados en la dotación presupuestaria, propugnando enfoques que favorecieran a los pobres y cambios en las políticas. Durante la etapa de evaluación inicial del proyecto se reconoció que era esencial fortalecer el entorno de políticas sectoriales en Andhra Pradesh para que los programas de desarrollo rural fueran más eficaces,
- ha sido lo suficientemente flexible como para satisfacer el énfasis del gobierno estatal y del DFID en favor de los pobres, lo cual ha conferido al proyecto mayores posibilidades de sostenibilidad.

NOTA

Los proyectos de ‘cuencas y más’ son buenos ejemplos de cómo se amplía el alcance de un proyecto cuando el énfasis cambia de los recursos a las personas.

La actual forma del PMVRAP debe su existencia a dos corrientes de pensamiento paralelas en aspectos de desarrollo: ordenación de cuencas y enfoques de medios de vida sostenibles.

NOTA

Los factores sociales, económicos y políticos ayudan a determinar la manera en que los campesinos pueden beneficiarse de su mercado local de ganado.

Génesis de la ordenación de cuencas hidrográficas en la India

India estudió el desarrollo de cuencas en el decenio de 1970 como una forma de corregir el deterioro de la base de recursos naturales e incrementar la productividad de la tierra. Veinte años después, era evidente que las obras técnicas y físicas por sí solas no alcanzarían los objetivos deseados, y que el desarrollo de cuencas también debía tomar en cuenta los aspectos sociales, financieros e institucionales del desarrollo rural. El gobierno de la India aceptó que el conocimiento técnico e institucional no se adaptaba adecuadamente a las circunstancias locales. Se vio que esto y la aplicación de enfoques contradictorios en la ordenación de cuencas evitaban la concretización plena de los beneficios del trabajo en las cuencas.

En 1994, el Ministerio de Desarrollo Rural del gobierno de la India elaboró un conjunto de pautas para ejecutar sus programas de cuencas, que tenían como propósito abordar estas inquietudes. Esta política progresiva estaba básicamente centrada en las personas, además, incorporó el concepto de prácticas óptimas de las ONG y de las políticas gubernamentales, como la toma de conciencia, la planificación de abajo arriba, las relaciones de colaboración con las ONG y la participación comunitaria.

El decenio de 1990 también presenció el desarrollo de ideas sobre los enfoques de MVS. Éstos surgieron de reconocer que los enfoques del desarrollo rural basados meramente en la producción agrícola eran insuficientes para satisfacer las necesidades de medios de vida de los pobres. La tierra agrícola y el ganado con frecuencia generan solo una parte de los medios de vida rurales, los cuales *no* son primordialmente agrarios ni se basan en el aprovechamiento de la tierra. Otras formas de generación de ingresos, quizá derivados de la emigración, el comercio parcial o la producción de artesanías, pueden contribuir considerablemente a los medios de vida de los individuos u hogares. Por lo tanto, si se adopta un enfoque de medios de vida, las *personas* desplazan a los *recursos naturales* como eje central de las acciones de desarrollo. Se podría pensar, por ejemplo, en los objetivos de las personas, en su alcance y en sus prioridades de desarrollo. Esto representa un desafío para los proyectos de desarrollo basados en el aprovechamiento de la tierra, como el programa de ordenación de cuencas. En lugar de considerar el agua y/o la tierra y su potencial para el desarrollo, se le presta atención a las personas y a sus derechos y obligaciones con respecto a los diferentes recursos (que pueden o no estar basados en el aprovechamiento de la tierra) a partir de los cuales las personas construyen sus medios de vida.

Nacimiento del concepto de ‘cuencas y más’

En 1997, un catalizador unió estas dos corrientes en la forma de una solicitud al DFID por parte de la Secretaría del Ministerio de Desarrollo Rural (en ese entonces denominado Ministerio de Áreas Rurales y Empleo), pidiendo apoyo para evaluar el impacto de las Pautas del Programa de Cuencas del gobierno de la India. Luego de comparar la situación existente en las cuencas antes y después de aplicadas las Pautas del Programa de Cuencas en Andhra Pradesh, Orissa y Madhya Pradesh, se celebró, en 1998, un taller nacional para discutir los hallazgos y examinar más detenidamente las pautas. Poco tiempo después, el gobierno de Andhra Pradesh sugirió la colaboración con el DFID en un proyecto innovador de cuencas en Andhra Pradesh.

El término ‘cuencas y más’ surgió en 1998 para describir proyectos ‘renovados’ de cuencas que trascendieran su competencia normal y abordaran las necesidades de los grupos marginados, como las personas sin tierra, las mujeres y los más pobres de la comunidad. Esto se lograría por medio de actividades que normalmente no se asocian con proyectos de desarrollo de cuencas, como el mejoramiento en la ordenación del agua, obras de riego menores, el suministro de agua potable y saneamiento, silvicultura e intervenciones para hacer frente a necesidades específicas de los más pobres, incluyendo la provisión de crédito, recolección y procesamiento de productos forestales no maderables, acuicultura y artesanías.

El gobierno de Andhra Pradesh preparó la nota conceptual para el PMVRAP y, al poco tiempo, llevó a cabo una serie de talleres con una gran diversidad de partes interesadas. El diseño final incluye cuatro componentes interdependientes cuya orientación principal es:

- **Desarrollo de iniciativas de cuencas y cuencas y más para favorecer medios de vida rurales sostenibles.** Estas iniciativas financiarán trabajos de conservación del agua y la tierra considerados como prioritarios en los microplanes comunitarios de 500 cuencas,
- **Desarrollo de capacidades para partes interesadas primarias y secundarias.** El gobierno de Andhra Pradesh se encuentra actualmente restringido por una limitada capacidad institucional –dentro y fuera de sus departamentos– para extender de manera rápida el programa de cuencas al plano estatal. Este componente busca fortalecer las capacidades dentro de las comunidades, el gobierno local y las ONG, en 2500 cuencas de los cinco distritos cubiertos por el proyecto,

NOTA

El enfoque de medios de vida tuvo una ventaja inicial debido a que las personas clave en el gobierno de la India ya estaban buscando formas innovadoras para que su programa de desarrollo de cuencas estuviera más orientado a las necesidades de los pobres.

- **Innovación para aumentar el efecto de los trabajos en las cuencas.** Tanto el Ministerio de Desarrollo Rural como el gobierno de Andhra Pradesh están deseosos de identificar aspectos que puedan retroalimentar el examen de las Pautas del Programa de Cuencas. Este componente pondrá a prueba enfoques innovadores para mejorar el impacto general, asegurar una distribución equitativa de los beneficios y mejorar la sostenibilidad en 50 cuencas,
- **Aprendizaje de lecciones e influencia a políticas.** La etapa de evaluación previa del PMVRAP determinó que era sumamente necesario fortalecer el entorno de políticas sectoriales en Andhra Pradesh con el propósito de mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural. Este componente pretende apoyar la constitución de un grupo de expertos para el Departamento de Desarrollo Rural, que analice las áreas de política clave que afectan a las comunidades más pobres respaldadas por el Proyecto de Medios de Vida Rurales.

¿Es acertado llamar al PMVRAP un proyecto de medios de vida?

La respuesta corta es ‘probablemente no’. Sin embargo, es justo decir que este proyecto tiene una perspectiva bastante diferente en comparación con un proyecto convencional de ordenación participativa de cuencas. El PMVRAP ha integrado componentes dirigidos a abordar aspectos de equidad, apoya el desarrollo y financiamiento de actividades no relativas a la tierra, y pretende luchar contra las restricciones de política que los habitantes locales han identificado como obstáculos para concretizar los objetivos de sus medios de vida. El énfasis que asigna al mejoramiento del capital humano y social por medio del fortalecimiento de capacidades y el apoyo a la formación y empoderamiento de grupos, también lo distingue de los proyectos anteriores de desarrollo de cuencas.

Sin embargo, imperan preocupaciones importantes en torno a que el meritorio propósito de ser ‘centrado en las personas’ pueda ser socavado por el peso de las prácticas pasadas. Turton plantea: “¿el programa de cuencas y más es tan solo una forma conveniente de atender las necesidades de los pobres en lugar de convertirlos en los actores centrales del proceso de desarrollo?” De hecho, como lo señaló un consultor durante el diseño de un proyecto similar de cuencas y más en Orissa, ¿si realmente queremos dar prioridad a los pobres y a sus medios de vida no deberíamos llamarlo ‘más y cuencas’?

Una segunda preocupación es el alcance del proyecto. ¿Un verdadero proyecto de medios de vida debe ser más atrevido en los aspectos que desea abordar? El equipo encargado del diseño del proyecto estaba tentado a sugerir muchas áreas de intervención relacionadas con los más pobres. Por ejemplo, se discutieron planes de suministro de agua y saneamiento, programas de educación básica y enseñanza de aritmética básica, establecimiento de guarderías y desarrollo empresarial.

Dos cosas aseguraron que el Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh no pretendiera abarcar demasiado: en primer lugar, el mandato de la institución colaboradora. El Departamento de Desarrollo Rural en Andhra Pradesh, al igual que sus departamentos gemelos en otros estados, tiene una competencia amplia pero definida. Por ejemplo, el Departamento no es responsable de mantener los programas de saneamiento. En segundo lugar, los planificadores estaban bien enterados de los problemas que presentaban los programas de desarrollo rural integrado que habían intentado incursionar en muchos frentes y forjar la coordinación y cooperación entre las estructuras administrativas verticales.

NOTA

El cacahuete (o maní) continúa siendo el cultivo de secano predominante en la zona semiárida de Andhra Pradesh y las mujeres siguen siendo el sostén de las explotaciones agrícolas.

Por lo tanto, se aceptó que las partes 'extra' (las partes 'y más'), que eran actividades para abordar específicamente las necesidades de los medios de vida de los más pobres, se definieran únicamente después de concluida la planificación en el ámbito comunitario (participativa). Podía existir la necesidad de impartir clases de educación básica pero, de ser así, el desafío era insertarlas en el plano local con el programa pertinente del gobierno o de las ONG para facilitar su establecimiento.

Otros desafíos

Quizás el desafío más serio para el Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh es mantenerse enfocado en los pobres y en sus medios de vida, dado el recurso presupuestario y su potencial de 'robarse el protagonismo'. Los proyectos de aprovechamiento de tierras suelen gastar rápidamente grandes cantidades de dinero en infraestructura (en diques, tanques para almacenamiento de agua, riego, entre otros). Éstos son atractivos para los políticos que buscan resaltar el bien que han generado para su electorado, debido a que las construcciones son literalmente algo que se puede enseñar por el dinero gastado. En contraposición, los proyectos de desarrollo participativos requieren más tiempo para despegar, gastan de forma más paulatina y su impacto suele ser menos visible, por lo que es grande la presión para enfocarse en los aspectos de 'aprovechamiento de la tierra' a expensas del proceso participativo. En el proyecto ya se siente la presión para gastar el dinero presupuestado –tanto el gobierno de Andhra Pradesh como el DFID buscan cumplir sus metas de gastos– lo cual distrae la atención de la necesidad de realizar una minuciosa planificación centrada en las personas.

El papel de la buena suerte

En retrospectiva, puede observarse que el diseño del Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh se fundamentaba en ciertas condiciones previas:

- Los principales actores en la ordenación de cuencas sabían que el programa existente no estaba beneficiando a los sectores más marginados de la comunidad. De hecho, las autoridades del gobierno de Andhra Pradesh ya estaban buscando activamente posibles colaboradores para financiar enfoques innovadores que trascendieran la competencia de los planes propuestos centralmente. El factor esencial en el diseño de este proyecto fue la presencia de pensadores innovadores en el gobierno de Andhra Pradesh y en las ONG que buscaban formas de llegar a los más pobres y dotar al programa de un enfoque 'profesional' encauzando recursos adicionales para mejorar capacidades.
- Las Pautas del Programa de Cuencas estaban siendo examinadas, por lo que la puerta estaba abierta a aquellos interesados en experimentar con las nuevas formas de beneficiar a los más pobres y en utilizar los resultados para influenciar el proceso de examen. Al respecto, revistió particular interés el financiamiento de una amplia gama de 'actividades de cuencas y más/no basadas en el aprovechamiento de la tierra, capacitación y mejoramiento de capacidades'.
- Desde la perspectiva del DFID, el PMVRAP ofrecía una oportunidad ideal para entablar una relación de colaboración innovadora con el gobierno de Andhra Pradesh, abocada a promover enfoques en favor de los pobres, un interés que fue enfatizado en el nuevo Documento de Estrategia de País del DFID, de 1998–1999. El desarrollo del enfoque de medios de vida

sostenibles del DFID en 1997–1998, permitió a asesores de distintas disciplinas pensar en términos más amplios sobre el desarrollo rural.

NOTA

La flexibilidad exigida por el enfoque de medios de vida impide cualquier oportunidad de crear el proyecto 'de texto' de medios de vida.

La flexibilidad, por parte de la entidad colaboradora pero también del donante, es fundamental. Aunque puede que el Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh no encaje tan perfectamente en la teoría de MVS como lo desearían los donantes, es importante reconocer que no existe un 'ejemplo de libro de texto de un proyecto de MVS' y que intentar desarrollar un proyecto de esta naturaleza haría que se perdiera el espíritu de los MVS, que valora la flexibilidad. En el caso del PMVRAP no debe subestimarse la importancia para las entidades colaboradoras en el gobierno de Andhra Pradesh de llamarlo un 'proyecto de medios de vida'. Existía la clara intención de poner de relieve el proyecto como algo diferente y de venderlo como tal; esto permanece a medida que el mismo entra a su etapa de ejecución. El nombre y sobre todo el enfoque, han sido herramientas útiles que el gobierno de Andhra Pradesh ha utilizado para lograr que otros donantes bilaterales y multilaterales potenciales adopten un enfoque diferente que ofrezca espacio para la innovación.

Repercusiones generales de la adopción de un enfoque de medios de vida

La experiencia ha demostrado la inutilidad de procurar un 'plan de desarrollo' dirigido por los donantes; los donantes necesitan escuchar a sus entidades colaboradoras y explorar las posibilidades de armonización con sus metas de desarrollo, lo cual es quizás el aspecto más pragmático del enfoque de MVS. Sin un entendimiento común del contexto de desarrollo y sin el deseo por parte de los gobiernos colaboradores y de los donantes de probar un nuevo enfoque, los intentos por encontrar nuevas formas de trabajar serán inútiles y muy probablemente fracasarán. Si el objetivo del proyecto, la razón por la cual se le llama un 'proyecto de medios de vida', se comprende ampliamente, existe alguna esperanza de que el proyecto logre sostenibilidad en el enfoque. Quizás esto demore un poco, pero sin el entendimiento compartido el enfoque es visto como un programa de un donante y desaparecerá cuando el donante se retire. El Proyecto de Medios de Vida Rurales de Andhra Pradesh probablemente sea atípico ya que es un ejemplo de un plan de trabajo de un gobierno colaborador que de casualidad encaja con la orientación actual del DFID y, por lo tanto, puede recibir el apoyo del DFID. A pesar de la vulnerabilidad a los cambios del personal gubernamental y de las ONG en Andhra Pradesh, existen muchas posibilidades de que las iniciativas que comiencen ahora continúen incluso después que el DFID se retire. El desafío es que el proyecto realmente marque una diferencia en la vida de los pobres, porque gran parte de la sostenibilidad depende de mantener contentos 'a los que tienen' y que aquellos en puestos de poder sientan que su poder aumenta; en otras palabras, se trata de un equilibrio delicado. Lo que un donante ofrece es una red de protección, en la que personas innovadoras en el gobierno y en las ONG puedan sustentarse para intentar presionar en busca de cambios. Algunos ejemplos son la búsqueda de fondos para la innovación y alguien que brinde apoyo en seguimiento y evaluación para mantener las cosas encarriladas. En el caso del PMVRAP, este fue el 'enfoque profesional' previsto. Las relaciones de colaboración se refieren a estar disponibles cuando se necesita, algo que los donantes no siempre logran discernir con facilidad.

NOTA

Si el objetivo del proyecto, la razón por la cual se le llama un 'proyecto de medios de vida', se comprende ampliamente, existe alguna esperanza de que el proyecto logre sostenibilidad en el enfoque.

7.5 EL PROGRAMA DELIVERI

El Programa DELIVERI (Descentralización de los Servicios Ganaderos en las Regiones Orientales de Indonesia), está dirigido a prestar mejores servicios ganaderos a los agricultores pobres en cuatro áreas piloto, principalmente por medio de la reforma a la Dirección General de Servicios Ganaderos del gobierno de Indonesia (DGLS, por sus siglas en inglés) y sus divisiones provinciales y distritales.

¿Cuáles conceptos básicos de los activos de los MVS destacan en este proyecto?

Concepto básico	
Centrado en las personas	✓
Integral	✓
Dinámico	
Se sustenta en fortalezas	
Vínculos macro-micro	✓
Sostenibilidad	

Si bien el diseño del proyecto es anterior al lanzamiento del enfoque de medios de vida sostenibles del DFID, el mismo comporta dos elementos fundamentales del enfoque: la importancia de concentrarse en las personas en lugar de en los recursos y lo esencial de asegurar que las políticas se sustenten en un entendimiento acertado de las realidades de vida.

Antecedentes

El Programa DELIVERI es un proyecto de reforma institucional que busca que los servicios ganaderos estén más enfocados en el cliente y, para ello, pone a prueba nuevos enfoques de prestación de servicios y utiliza los resultados para influenciar cambios en políticas y reglamentos. La visión del proyecto es transformar el departamento agropecuario del gobierno de manera que considere a los campesinos pobres como sus clientes y que asuma el papel de unificar fuerzas con los sectores público y privado para responder a las necesidades de los clientes.

La colaboración anterior entre el DFID y la DGLS permitió reconocer que las principales limitaciones al fomento ganadero ya no revestían una naturaleza técnica sino que obedecían a debilidades institucionales, incluyendo:

- contacto deficiente entre campesinos y funcionarios gubernamentales en el área ganadera,
- control demasiado centralizado de los servicios ganaderos e inaccesibilidad a información confiable por parte de los responsables de tomar decisiones,
- falta de adaptación de los extensionistas del gobierno de Indonesia –demoraron más de veinte años– para apoyar las tecnologías de la revolución verde. Como estas tecnologías eran viables únicamente para los agricultores acomodados, a la larga los servicios gubernamentales se ‘olvidaron’ de los agricultores con pocos recursos.

El proyecto pondría a prueba nuevas formas para hacer frente a estas limitaciones. Los éxitos alcanzados serían bien documentados, las pruebas servirían como ‘demostraciones vivas’ y la información se emplearía para presionar a favor de introducir cambios para que los servicios ganaderos gubernamentales y otras instituciones relacionadas con fomento ganadero se volvieran más receptivas a las necesidades de un sector de clientes ahora prioritario, es decir, los campesinos pobres.

Necesidad de contar con políticas e instituciones arraigadas en las realidades de vida

El precario contacto entre los campesinos con pocos recursos y los servicios de fomento ganadero del gobierno dio como resultado la promulgación de políticas que no lograron resolver los problemas que aquejaban a estas personas. Este reconocimiento es en sí mismo algo que se

hubiera derivado de análisis de los medios de vida –si el Programa DELIVERI hubiera sido concebido como un proyecto de MVS. La desconexión entre políticas e instituciones que rigen la prestación de servicios de extensión ganadera y las limitaciones que las personas estaban enfrentando, aborda uno de los conceptos básicos de los enfoques de MVS: el intento por cerrar la brecha entre las políticas e instituciones a nivel macro y las opciones de medios de vida de comunidades e individuos.

El problema, tal y como fue identificado por el proyecto, puede dividirse en las áreas siguientes:

- Las políticas se fundamentaban en información desactualizada sobre ‘quiénes’ eran los campesinos y los obstáculos que enfrentaban con respecto a la explotación ganadera,
- Los extensionistas gubernamentales no podían corregir la situación ya que también tenían un contacto deficiente con los campesinos pobres. Incluso si el contacto hubiera sido mejor, las instituciones estaban diseñadas para girar instrucciones de manera centralizada en lugar de ser receptivas a las necesidades de los campesinos.

Una solución global fue poner a prueba posibles soluciones y utilizar los resultados satisfactorios para presionar en favor de cambios en las políticas. Los enfoques probados para enfrentar las deficiencias mencionadas anteriormente fueron:

- **Planificación participativa dirigida por la comunidad.** El personal gubernamental en el terreno recibió capacitación en enfoques participativos y, con el tiempo, ya tenía suficiente experiencia como para desarrollar un entendimiento acerca de los medios de vida que era nuevo para ellos. El personal en el terreno empezó a percatarse de la disparidad existente entre las necesidades ‘nuevas’ que estaban identificando y los servicios que ofrecía el gobierno, lo cual, a su vez, los llevó a desafiar los supuestos que anteriormente sostenían sobre por qué los campesinos rechazaban los programas gubernamentales. Por otro lado, la falta de correspondencia entre lo que el gobierno proveía y su nuevo entendimiento sobre las opciones de medios de vida de los campesinos condujo a la redefinición de una gama de servicios específicamente dirigidos a mejorar esas opciones.

Hasta ahora, el proyecto ha logrado algunos cambios a nivel central. Por ejemplo, los directores de la DGLS han previsto y presupuestado la reproducción de algunos de los enfoques piloto exitosos en provincias donde no se llevó a cabo el programa. Como resultado directo del mayor contacto surgido de los ejercicios de planificación participativa, los extensionistas lograron mejorar el acceso de los campesinos a información y a servicios como los veterinarios privados, paraveterinarios e inseminadores privados.

Los responsables de formular las políticas aprovecharon este mejor entendimiento para cambiar las ‘reglas del juego’, es decir, las instituciones mencionadas anteriormente, las cuales se volvieron más receptivas. Estos cambios, todavía informales, han producido algún grado de descentralización de la toma de decisiones en favor de los representantes provinciales y distritales de la DGLS. La entidad ha comenzado a capacitar a paraveterinarios y probablemente se produzcan cambios más formales en la legislación.

NOTA

Los paraveterinarios aprendieron a inyectar al ganado.

- **Un sistema integrado de manejo de la información.** Los mecanismos de diseminación de información casi nunca faltan en los marcos lógicos de los proyectos, incluso si solo se les considera un medio para evaluar los productos de un proyecto, pero pocas veces se les integra en la ejecución cotidiana de un proyecto. Sin embargo, el Programa DELIVERI, parece ser una excepción ya que en su diseño se reconoce el papel fundamental de la información.

En algunos aspectos, todo el proyecto puede verse como un ejercicio de información y comunicación, donde las pruebas carecerían de valor a menos que las lecciones derivadas pudieran ser reproducidas y aplicadas. Además, un requisito previo para que cualquier organización se vuelva receptiva a sus clientes es el establecimiento de rutas de información,

de manera que los aspectos importantes para los clientes, o para aquellos que están en contacto regular con los clientes, puedan comunicarse a los niveles superiores de la organización, en este caso, al gobierno de Indonesia.

Durante la mayor parte de la vida útil del proyecto, un especialista en comunicación y medios informativos trabajó a tiempo completo en el aspecto de la información. No obstante, la información en sí fue suministrada principalmente por quienes ejecutaban los distintos elementos del proyecto, en particular, los campesinos y el personal en el terreno. Ellos no solo tenían que confrontar normalmente asuntos relevantes, sino que la opinión de los campesinos pobres, como los clientes de los servicios gubernamentales, era lo más importante.

El proyecto se encontraba en la posición privilegiada de ser capaz de pasar por encima de la burocracia y llevar la información directamente a los planos superiores. A pesar de lo útil que esto resultaba, no podía aspirarse a establecer los canales de información necesarios debido a que para que esto ocurriera, tenían que moderarse las normas culturales e introducirse dos enfoques. El primero era impartir una forma de capacitación entretenida, participativa, según la cual el personal en todos los niveles brindara formación informal y placentera. El segundo era utilizar los resultados de las iniciativas de otros proyectos para mostrar la utilidad de los flujos de información bidireccionales.

La lección que no sorprendió, derivada de las actividades del proyecto para mejorar y enfocar los flujos de información fue que, cuando las personas tenían fe en que la información que producían sería bien recibida y que alguien podría actuar conforme a ella, recopilaban información de buena calidad y la articulaban bien. Cuando pensaban que sus opiniones serían ignoradas, o tenían miedo de hablar, la información fue considerada con desdén o fue seleccionada para no ofender.

NOTA

El proyecto dio prioridad a la capacitación en técnicas participativas.

¿Qué había de 'MVS' en el Programa DELIVERI?

El pensamiento de 'revolución verde' había enfatizado la importancia de los insumos modernos y del conocimiento técnico e influyó en las instituciones dominantes dentro de los servicios gubernamentales de fomento ganadero. El nuevo enfoque adoptado por el Programa DELIVERI reconoció que los servicios gubernamentales de fomento ganadero requerían una comprensión más a fondo y actualizada de *a quién* se suponía que debían servir y los factores que podían influenciar la forma en que los campesinos manejaban sus animales. Por ejemplo, un descubrimiento fundamental que surgió de un enfoque más **centrado en las personas** fue que los campesinos con escasos recursos no estaban en capacidad de ayudarse solos debido a que carecían de acceso a información confiable e, incluso si lo tenían, las instituciones estaban acostumbradas a tratar con grandes agricultores que tenían prioridades bastante diferentes a las de estos campesinos.

La enorme brecha entre los extensionistas y las personas a quienes aparentemente se sirve es una situación que se presenta con frecuencia en muchos tipos de proyectos. El hecho que el Programa DELIVERI reconociera el potencial que tenía este problema para lograr o frustrar el proyecto, y su compromiso con encontrar nuevas formas de solucionarlo, es menos frecuente. Este problema común tiene que ver con tres elementos importantes del enfoque de medios de vida sostenibles: estar **centrado en las personas**, ser **integral** y su énfasis en la importancia de los **vínculos macro-micro**.

Los proyectos de prueba mostraron la conveniencia de capacitar a los agentes de extensión en los enfoques participativos. Esta nueva forma de trabajar, enfocada en los medios de vida de las personas en lugar de en sus recursos (en este caso, el ganado) produjo resultados inmediatos. Con base en el mucho mayor entendimiento de los obstáculos con los que deben lidiar los campesinos con escasos recursos, los trabajadores en el terreno lograron que los campesinos

tuvieran un mayor acceso a la información y a los servicios. Aunque las políticas formales siguen siendo iguales, la práctica ya ha empezado a cambiar. Por ejemplo, los representantes provinciales y distritales de la DGSL han asumido más control sobre los presupuestos locales y sobre la administración de los servicios. Por lo tanto, un mejor panorama de los aspectos **a nivel micro** está produciendo cambios en la práctica **a nivel macro**. Es probable que también ocurran cambios formales en la legislación que permitan una mayor descentralización de los servicios de fomento ganadero.

NOTA

Los boletines informativos mantuvieron a las partes interesadas al corriente de las innovaciones.

Por último, el énfasis del proyecto en un mayor acceso para todos a información de gran calidad ayudó a estrechar los vínculos entre las distintas partes interesadas del proyecto y a sustentarlos durante toda la vida útil del mismo. El establecimiento o la rehabilitación de rutas de comunicación del terreno hacia el centro, mantuvo los nexos entre las autoridades y el personal en el terreno y los clientes. Asimismo, ayudó a reforzar el sentido de identificación del proceso iniciado en las sesiones de planificación participativa desarrolladas por los extensionistas. Una mejor comunicación entre las distintas partes interesadas contribuyó a unificar el proyecto y, en alguna medida, a obtener un panorama **integral** de los distintos factores e influencias que afectan a los campesinos con escasos recursos, así como de las formas en que se influyen mutuamente las partes interesadas.

¿DELIVERI ofrece alguna ‘lección’ sobre la aplicación de los enfoques de MVS?

Si bien el Programa DELIVERI antecede al conjunto de herramientas y teoría que actualmente componen el enfoque de medios de vida sostenibles, cabe hacer ciertas observaciones importantes con relación a estos enfoques y a su aplicación.

Selección de un punto de entrada apropiado. A diferencia de un proyecto o programa de diseño reciente que empuja hoy, el Programa DELIVERI no podía sustentarse en el análisis integral de la pobreza que fomentan los enfoques de MVS. De hecho, la elección del sector ganadero como el punto de entrada surgió de la campaña emprendida por algunas autoridades gubernamentales clave y jerarcas del DFID que habían trabajado juntos anteriormente como parte del Proyecto de Salud Animal. A medida que crecía su entendimiento de la forma en que la prestación de servicios de fomento ganadero limitaban los medios de vida de las personas, se volvía cada vez más atractiva la idea de poner en funcionamiento un proyecto que influyera en la forma en que el gobierno respondía a los pequeños agricultores. Un análisis integral formal pudo haber señalado la necesidad de otras intervenciones, quizás en otros sectores, pero al mismo tiempo, no está claro que el gobierno de Indonesia hubiera aceptado.

Este enfoque en las opciones de medios de vida suscitado por el proceso de planificación participativa tiene repercusiones importantes en la adopción de un enfoque de MVS. Dado que el Programa DELIVERI funciona dentro del sector ganadero (la DGSL), ¿qué tan integrales podían ser los extensionistas gubernamentales mientras promovían el diálogo con los campesinos en torno a las limitaciones a sus medios de vida? En uno de los poblados que participó en el ejercicio de planificación participativa mencionado anteriormente, los campesinos identificaron lo siguiente:

- falta de riego, que limitaba la productividad durante la estación seca,
- la amenaza que representaba para los cultivos la presencia de cerdos salvajes,
- la mala nutrición de los rumiantes de gran tamaño debido a que la tierra se estaba destinando a la producción de cultivos a expensas de los pastizales,
- la inaccesibilidad al poblado debido a la falta de caminos para tránsito motorizado.

¿Podría justificadamente el proyecto hacer frente a estos problemas, incluso si trascienden la competencia de los servicios gubernamentales de fomento ganadero? Y, de no ser así, ¿no estaría fracasando el proyecto en su propósito de promover un análisis integral y una planificación flexible?

El proyecto concluyó que debe mantener su enfoque en el ganado y, al hacerlo, apoyar el desarrollo de grupos de campesinos que luego pudieran por sí mismos gestionar estos problemas. La capacitación y el ejercicio de planificación participativa se convierten de esta manera en un vehículo para la organización social y en una palanca de más largo plazo para propiciar el cambio. De hecho, ya existen algunas evidencias de esta tendencia. A medida que el proyecto concluye su etapa final, la Junta de Planificación Distrital intersectorial continúa desarrollando las instituciones promovidas por el Programa DELIVERI dentro de su propia organización, con financiamiento de la GTZ.

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)

GUÍAS SOBRE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES (MVS)

SECCIÓN 8: REFERENCIA

GLOSARIO

Actividades participativas

Véase Participativo.

Activos de los medios de vida

Un componente clave en el marco de los MVS son los activos con los cuales se desarrollan los medios de vida y pueden dividirse en cinco categorías principales (o tipos de capital), a saber: capital humano, natural, financiero, social y físico. La selección de estrategias de medios de vida por parte de las personas, así como el grado de influencia que ejercen sobre las políticas, instituciones y procesos, dependen en parte de la naturaleza y la mezcla de los activos que tienen disponibles (véase Pentágono de activos de los medios de vida). Las personas requieren cierta combinación de estos elementos para lograr resultados de medios de vida positivos –es decir, para mejorar considerablemente la calidad de vida de manera sostenible. Ninguna categoría de activos es suficiente por sí misma para lograr lo anterior, pero es posible que no todos los activos se necesiten en igual medida. Es importante observar que un solo activo puede generar múltiples beneficios. Por ejemplo, si alguien tiene un acceso seguro a la tierra (capital natural) también podría tener un mayor acceso al capital financiero, en vista de que puede utilizar la tierra para usos productivos y como garantía para obtener un préstamo.

Activos indizados por la inflación

Activos que mantienen su valor en tiempos de mucha inflación (por ejemplo, tierra y vivienda).

Alcance del proyecto

La gama de actividades y aspectos abordados por un proyecto.

Análisis de las partes interesadas

El análisis de las partes interesadas implica:

- a) identificar a las partes interesadas clave en relación con cualquier iniciativa: es decir, grupos que comparten un interés similar (o ‘participación’) y que, en alguna medida, difiere del interés de otros
- b) analizar la perspectiva de grupos de partes interesadas clave: su función, puntos de vista, necesidades, etc., así como su relación con otros grupos de partes interesadas.

Por ejemplo, el análisis de las partes interesadas puede ayudar a revelar:

- la capacidad de diferentes partes interesadas de participar (y beneficiarse de) de una actividad de desarrollo, así como sus perspectivas con respecto a dicha actividad,
- el poder político relativo, el acceso a la información y a los medios institucionales para llamar la atención de diferentes grupos (incluyendo impedir el cambio),
- la complejidad de las relaciones institucionales,
- el área de competencia y las fuentes de poder e influencia,
- quién depende de cuáles recursos y servicios ambientales, y cómo se ven afectados por el cambio,
- brechas y superposición en los papeles y funciones de los diferentes grupos de partes interesadas.

Análisis de los MVS

El examen de los medios de vida utilizando los principios rectores del análisis de los medios de vida.

Análisis de los medios de vida

Véase Análisis de los MVS.

Análisis/evaluación social

La investigación de estructuras y relaciones sociales. En el enfoque de MVS, se utiliza para proporcionar información sobre las características relevantes de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Puede ayudar a entender:

- la posición social de individuos o familias (diferenciada según parentesco, edad, género, origen étnico, religión, casta, etc.),
- las características sociales (por ejemplo, calidad de vida o nivel de pobreza, género, edad, origen étnico) son importantes para definir grupos y realizar análisis más detallados de los medios de vida,
- la magnitud y los efectos de la exclusión de diversos grupos (por ejemplo, falta de acceso a los activos, servicios, instituciones sociales a nivel de la familia o comunidad, o bien, falta de voz),
- la existencia y causa de conflictos dentro de las comunidades,
- el poder y la autoridad de acuerdo con lo manifestado por el liderazgo tradicional (por ejemplo, jefes de pueblo y líderes de comunidades) y la autoridad del estado y de sus instituciones,
- instituciones sociales ajenas al mercado, como la tenencia consuetudinaria, la propiedad común,
- la manera en que las políticas, instituciones y procesos afectan diferentes grupos sociales.

Asistencia externa

El apoyo proveniente de afuera, por ejemplo, el apoyo del gobierno para una comunidad, o bien, el apoyo de donantes a un departamento gubernamental, etc.

Barreras al ingreso

Se refiere a los obstáculos que enfrentan los posibles recién llegados a un mercado. Entre los obstáculos típicos se incluyen: el alto nivel de destrezas y/o de inversión requerido para penetrar el mercado, obstáculos burocráticos/reglamentarios, culturales/sociales, acciones emprendidas por empresas establecidas para desalentar a los recién llegados, etc.

Capital

El marco de los medios de vida sostenibles se entiende mejor con referencia a las cinco categorías siguientes: capital humano, capital natural, capital financiero, capital social y capital físico. Estas categorías también se conocen como activos de los medios de vida. Fuera de este marco, el término "capital" se emplea de diversas formas. En economía, se suele definir como uno de los tres factores de la producción, siendo los otros dos la mano de obra y la tierra.

Capital financiero

El capital financiero es una categoría de activos de medios de vida. Dentro del marco de los MVS, se define como los recursos financieros que las personas utilizan para lograr sus objetivos de medios de vida. Estos recursos incluyen:

- **Recursos disponibles:** Los ahorros son el tipo preferido de capital financiero ya que no poseen pasivos y, por lo general, no implican dependencia en otros. Asimismo, pueden mantenerse de diversas formas: efectivo, depósitos bancarios o activos líquidos como ganado y joyas. Los recursos financieros también pueden obtenerse mediante instituciones crediticias, en cuyo caso habría pasivos.
- **Flujos regulares de dinero:** Sin incluir los ingresos devengados, los tipos más comunes de flujos de dinero son las pensiones, u otras transferencias del estado, y las remesas. Para hacer una contribución positiva al capital financiero, estos flujos deben ser confiables –si bien nunca se puede garantizar una total confiabilidad, existe una diferencia entre un pago único y una transferencia regular con base en la cual las personas pueden planificar las inversiones. Cabe mencionar que esta definición difiere de una definición estrictamente económica del capital financiero, ya que incluye tanto los flujos como los recursos. (los economistas solo prestan atención a los recursos).

Capital físico

El capital físico es una categoría de activos de medios de vida. Comprende la infraestructura básica y los activos físicos que apoyan los medios de vida. La infraestructura consiste en cambios en el entorno físico que ayudan a las personas a satisfacer sus necesidades básicas y a ser más productivas. Los componentes clave de la infraestructura incluyen: sistemas de transporte, abastecimiento de agua y saneamiento asequibles (buena cantidad y calidad), energía (tanto limpia como asequible), buenas comunicaciones y acceso a la información. La vivienda (adecuada calidad y durabilidad) es considerada por algunos como infraestructura, mientras que otros consideran que se trata de un activo físico privado y que difiere levemente de lo que es infraestructura. Otros componentes del capital físico incluyen el capital productivo que mejora los ingresos (por ejemplo, bicicletas, coches tirados por hombres, máquinas de coser, implementos agrícolas), artículos y utensilios domésticos y bienes de consumo personal, tales como radios y refrigeradoras, la mayoría de los cuales son poseídos por individuos o grupos. Algunos, como los implementos agrícolas o las unidades de procesamiento de mayor tamaño, pueden ser accedidos mediante el pago de un alquiler o de una tarifa por el uso de los servicios.

Capital humano

El capital humano es una categoría de activos de medios de vida. Representa las destrezas, el conocimiento, la capacidad de trabajo y la buena salud, lo que, en conjunto, permite a las personas procurar diferentes estrategias de medios de vida y lograr sus resultados. A nivel de la familia, el capital humano es un factor de la cantidad y calidad de la mano de obra disponible, lo cual varía dependiendo del tamaño de la familia, los niveles de destreza, la educación, el potencial de liderazgo, la salud, etc. El capital humano es necesario para poder utilizar los otros cuatro tipos de activos de medios de vida.

Capital natural

El capital natural es una categoría de activos de medios de vida. Es el término utilizado para indicar las existencias de recursos naturales (por ejemplo, árboles, tierra, aire limpio, recursos costeros) de los cuales dependen las personas. Los beneficios de estos inventarios son tanto directos como indirectos. Por ejemplo, la tierra y los árboles proporcionan beneficios directos al contribuir a los ingresos y al sentimiento de bienestar de las personas. Los beneficios indirectos que ofrecen incluyen el ciclaje de nutrientes y la protección contra la erosión y las tormentas.

Capital social

El capital social es una categoría de activos de los medios de vida. Se refiere a las relaciones formales e informales (o a los recursos sociales) de las cuales las personas pueden derivar diversas oportunidades y beneficios en la consecución de sus medios de vida. Estos recursos sociales se desarrollan mediante inversiones en:

- interacciones (a través del trabajo o de intereses compartidos) que aumentan la capacidad de las personas para trabajar juntas,
- pertenencia a grupos más formales en los cuales las relaciones son dictadas por reglas y normas aceptadas,
- relaciones de confianza que facilitan la cooperación, reducen los costos de transacción y, en ocasiones, ayudan a desarrollar redes de protección informales entre los pobres.

Los principales beneficios del capital social son el acceso a la información, a la influencia o al poder, así como la posibilidad de presentar algún reclamo o a exigir apoyo de otros.

Componentes de los medios de vida

Se refiere a los diferentes elementos del marco de los MVS.

Contexto de la vulnerabilidad

Un componente clave en el marco de los MVS, el contexto de la vulnerabilidad se refiere a las crisis, tendencias y estacionalidad que afectan los medios de vida de las personas —a menudo, aunque no siempre, de manera negativa. La característica principal de todos los factores dentro del contexto de la vulnerabilidad es que no pueden ser controlados por los habitantes locales en el

inmediato o mediano plazo. La vulnerabilidad o la inseguridad de los medios de vida derivada de estos factores es una realidad constante para muchos pobres.

Costos de transacción

Los costos asociados con la celebración, el seguimiento y la aplicación de convenios/transacciones/contratos, etc. Los convenios pueden ser formales o informales y se puede incurrir en costos de transacción antes o después de celebrado un convenio. Un gran porcentaje de los costos está asociado con la obtención de información sobre la naturaleza de un convenio (por ejemplo, la calidad de los bienes y servicios involucrados en la transacción) y la confiabilidad de las otras partes del convenio. Se incurre en costos de transacción al obtener información o establecer compromisos para reducir los riesgos de pérdida en una transacción.

Crisis

Las crisis son un elemento clave en el contexto de la vulnerabilidad. Suele tratarse de acontecimientos que ocurren repentinamente y tienen un impacto considerable –normalmente negativo– sobre los medios de vida. Son irregulares, varían en intensidad e incluyen acontecimientos tales como desastres naturales, conflictos civiles, pérdida del trabajo de una persona, un colapso en el precio de los productos agrícolas, etc. Se pueden clasificar en las categorías siguientes:

- Crisis humanas (por ejemplo, enfermedad, accidentes).
- Crisis naturales (por ejemplo, inundaciones, terremotos).
- Crisis económicas (por ejemplo, pérdida de trabajo, cambios repentinos en los precios).
- Conflictos (por ejemplo, guerras, conflictos violentos).
- Crisis sanitaria en productos agrícolas/ganado.

Las crisis y las tendencias pueden estar vinculadas. Por ejemplo, algunos cambios que aparentan ser tendencias a nivel nacional o, incluso, regional (como un aumento en la tasa de infección de enfermedades como el SIDA y la malaria) pueden afectar a una familia o a un individuo como si se tratara de una crisis severa (por ejemplo, la muerte de un familiar).

Crisis económicas

Véase Crisis.

Crisis externas

Crisis que emanan del entorno externo.

Crisis naturales

Véase Crisis.

Desarrollo participativo

Véase Participativo.

Diagramas de Venn

Diagramas de áreas circulares (que a menudo se superponen) utilizados para representar relaciones. Constituyen formas útiles de mostrar los vínculos entre diferentes grupos, en un formato claro y gráfico. Además, se pueden emplear para resumir las funciones de los diferentes grupos y las expectativas de las personas con respecto al funcionamiento de estos grupos. Son uno de los diversos métodos participativos que existen.

Empoderamiento

Tiene lugar cuando las personas asumen un mayor control sobre las decisiones, los activos y las políticas, instituciones y procesos que afectan sus medios de vida.

Encuestas muestrales

Es una herramienta para investigar las características de una población específica –la población puede incluir familias, individuos, fincas, comunidades, animales o cualquier otra unidad de estudio. Para facilitar la investigación, se entrevista y estudia una muestra de la población. Por lo

general, aunque no siempre, la muestra se recolecta al azar para aumentar las probabilidades de que sea representativa de toda la población.

Enfoque centrado en las personas

Un enfoque que conlleva un énfasis en las personas, es decir, en

- lo que les interesa,
- lo que distingue a un grupo de personas de otro,
- trabajar con las personas de tal manera que la labor encaje en sus estrategias de medios de vida actuales, su entorno social y su capacidad de adaptación.

Uno de principios rectores del enfoque de MVS es que debe centrarse en las personas.

Enfoque de MVS

Véase Enfoque de medios de vida sostenibles.

Enfoque de medios de vida sostenibles

Un enfoque del desarrollo en el cual los medios de vida de las personas son el centro de atención y que adopta los principios rectores del enfoque de medios de vida sostenibles.

Enfoques de proceso

Un enfoque de las intervenciones según el cual se pueden acordar e identificar objetivos generales de cambio pero que, en un principio, los medios exactos para lograrlos podrían ser desconocidos o imposibles de conocer. Tales intervenciones se abordan de un modo exploratorio. Su aplicación tiene lugar en etapas sucesivas, definidas e iterativas, y las actividades futuras se planifican a la luz de los resultados obtenidos en el curso de la puesta en marcha.

Enfoques por sector

El establecimiento de prioridades con respecto a la programación sectorial como una intervención clave utilizada por organismos internacionales de desarrollo.

Entidades colaboradoras

Véase Relaciones de colaboración.

Entorno externo

Un término muy general que se refiere al entorno que está fuera de la influencia inmediata de una persona. Dentro del marco de los MVS, las tendencias, las crisis y la estacionalidad son parte del entorno externo. Muchas políticas, instituciones y procesos también pueden ser tratadas como parte de este entorno, aunque las personas pueden ejercer más influencia sobre algunos de estos aspectos que sobre las tendencias, las crisis y la estacionalidad.

Estacionalidad

La estacionalidad es un elemento clave en el contexto de la vulnerabilidad. Se refiere a los cambios estacionales como, por ejemplo, aquellos que afectan activos, actividades, precios, producción, salud, oportunidades de empleo, etc. La vulnerabilidad derivada de la estacionalidad a menudo obedece a cambios en el valor y la productividad del capital natural y humano (por enfermedad, hambre, etc.). Los pobres suelen ser más vulnerables a estos cambios que otros grupos más adinerados.

Estrategias de medios de vida

El término se utiliza para indicar la gama y combinación de actividades y elecciones que hacen las personas para lograr sus metas de los medios de vida. Las estrategias de medios de vida incluyen: la manera en que las personas combinan sus actividades generadoras de ingresos, la manera en que utilizan sus activos, en cuáles activos deciden invertir y cómo se las arreglan para conservar los activos e ingresos existentes. Las estrategias de medios de vida pueden reflejar las prioridades subyacentes, tales como la diversificación del riesgo, y son diversas en todos los niveles. Por ejemplo, los miembros de un hogar pueden vivir y trabajar en sitios diferentes y realizar actividades diversas, ya sea de manera temporal o permanente. Asimismo, los individuos pueden depender

simultáneamente de una variedad de actividades generadoras de ingresos, y probablemente persigan diversas metas.

Evaluación/análisis económico

El análisis económico constituye una herramienta esencial en la evaluación de proyectos y programas. Involucra las técnicas del análisis de costo-beneficio, que compara los costos totales del proyecto/programa con el flujo total de beneficios que recibe la sociedad. Evalúa si los ingresos son suficientes para justificar la inversión de fondos. Asimismo, puede incluir la evaluación financiera, la cual determina la viabilidad financiera del proyecto/programa desde la perspectiva de participantes específicos (por ejemplo, si los rendimientos para las personas y negocios son suficiente incentivo para su participación). El análisis macroeconómico proporciona información importante sobre el impacto de la política macroeconómica vigente en los medios de vida de distintos grupos y los posibles efectos de los cambios de política propuestos.

Evaluación institucional

El análisis de instituciones, en particular, las instituciones influyentes en cualquier contexto dado: papel, grado de influencia, la manera como funcionan y se interrelacionan. Lo anterior es importante para comprender influencias clave sobre los medios de vida locales. Esta evaluación suele ser hecha por y con los habitantes locales –a través de métodos participativos– con el propósito de establecer sus percepciones sobre las funciones institucionales. También se denomina ‘evaluación institucional’ o ‘mapa institucional’. Asimismo, el término se aplica al análisis de una sola institución: sus fortalezas, debilidades, liderazgo, estructuras internas, etc., con miras al fortalecimiento institucional.

Evaluaciones participativas de la pobreza

Se explican para entender la pobreza desde la perspectiva de los habitantes locales y utilizan de manera flexible una amplia variedad de métodos participativos.

Examen con base en los medios de vida

Es un ejercicio enfocado en un proyecto o programa existente, con miras a entender qué tan bien se desempeña el proyecto/programa en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos y su impacto en los medios de vida más amplios de diversos grupos de partes interesadas. El examen adopta un enfoque de medios de vida sostenibles y se puede utilizar en cualquier proyecto/programa existente, incluso si originalmente no fue diseñado empleando un enfoque de MVS. Esto puede ayudar a dar una nueva perspectiva al proyecto/programa y permite detenerse y explorar de qué manera el proyecto/programa está afectando los medios de vida de los pobres, así como determinar de qué manera mejorar los impactos positivos.

Extractivo

Suele referirse a enfoques que involucran la extracción de información de los beneficiarios previstos en una intervención de desarrollo –esto implica que las personas ‘de afuera’ luego deciden cuál es la mejor manera de utilizar esa información. El enfoque extractivo contrasta con enfoques más participativos, en los que los beneficiarios previstos tienen mayor control sobre qué información es importante y cómo se debe utilizar.

Función de gobierno

La forma y calidad de los sistemas de gobierno –estructura, poder, efectividad, eficiencia, derechos y representación. Las interrogantes clave sobre la función de gobierno incluyen las siguientes:

- ¿Se ejerce el poder político de manera justa? De no ser así, ¿quién está en desventaja?
- ¿Qué tan eficientes y accesibles son los proveedores de servicios locales?
- ¿Las entidades gubernamentales son honestas, eficientes, efectivas y accesibles?
- ¿Se protegen y observan los derechos humanos básicos mediante el imperio de la ley?
- ¿Son claros y aplicables los derechos de propiedad?
- ¿Tienen todos igual acceso al sistema de legal y de justicia formal?
- ¿Discriminan los sistemas informales/tradicionales de justicia contra ciertos grupos?
- Rendición de cuentas.

- Descentralización.

Gestión de gobierno

Véase Función de gobierno

Guías sobre medios de vida sostenibles

La guía más detallada sobre el enfoque de medios de vida sostenibles del DFID, en la cual se basan estos materiales de aprendizaje a distancia.

Indicadores verificables objetivamente

Se refiere a indicadores que se pueden medir y que demuestran si se han alcanzado o no los objetivos especificados en el marco lógico. Se utilizan en el seguimiento y la evaluación.

Informantes clave

Individuos que son consultados para obtener sus puntos de vista en torno a asuntos específicos, tales como los relacionados con los medios de vida. Se utilizan para obtener información rápidamente, así como para investigar asuntos delicados. Los informantes clave se eligen con base en sus conocimientos particulares (por ejemplo, pueden ser maestros, enfermeras, agricultores pobres, etc.). Se debe tener cuidado de no interpretar esta información como representativa de una muestra más amplia.

Institucional

Relacionado con las instituciones.

Instituciones

Uno de los componentes de las políticas, instituciones y procesos. El término 'instituciones' se puede emplear de diferentes formas y en el marco de los MVS, comprende dos elementos significantes:

(a) las organizaciones o entidades que funcionan tanto dentro del sector público como del privado y
(b) los mecanismos, reglas y costumbres por medio de los cuales interactúan las personas y las organizaciones (es decir, las "reglas del juego").

Entre los ejemplos del punto (a) se incluyen: el departamento de salud del distrito, el departamento de agricultura, la oficina local de una ONG, el DFID, una organización religiosa (como una iglesia o mezquita), un sindicato, un comité vecinal, una organización informal basada en el parentesco, (como un clan).

Entre los ejemplos del punto (b) se incluyen: las reglas para decidir la afiliación a un comité vecinal, las condiciones de afiliación a una cooperativa, las normas que moldean las costumbres locales, los préstamos, eventos culturales, el contrato entre una empresa y sus trabajadores, las leyes que rigen la manera en que las empresas negocian entre ellas, los códigos y reglas de una organización o burocracia, la asignación de responsabilidades en el proceso de formulación de políticas, las reglas para legislar, los mecanismos por los cuales se aplica la legislación a nivel nacional y local, los procedimientos de votación en un nuevo gobierno, las reglas que gobiernan el financiamiento de una asociación de usuarios del agua, los mecanismos para facilitar la buena función de gobierno y la rendición de cuentas en el sector público, la cadena de mando dentro del servicio de salud pública, ceremonias religiosas, reglas matrimoniales, leyes y costumbres que gobiernan la tenencia de la tierra y los derechos de acceso a otros activos. Se debe estar consciente de que existe cierta controversia en torno a la definición del concepto de instituciones. Se encontrarán situaciones en que las organizaciones del tipo (a) están excluidas de la definición, limitándose la misma a la provista por el punto (b). Sin embargo, en varios dominios las organizaciones a menudo se denominan 'instituciones' (por ejemplo, instituciones financieras, instituciones de caridad, etc.).

Libro blanco

Un informe redactado por el gobierno británico en donde se establecen sus propuestas y se brinda información sobre un aspecto de política en particular; por ejemplo, sobre el desarrollo internacional. Las metas y orientaciones de la política del gobierno británico sobre desarrollo

internacional fueron enunciadas en el Libro Blanco sobre Desarrollo Internacional, redactado en 1997, que fue la base para redactar el Libro Blanco II del año 2000.

Listas de comprobación ambientales

Una de varias herramientas que pueden servir para analizar los medios de vida. Las listas de comprobación contienen recomendaciones sobre aspectos y factores que se pueden preguntar para entender mejor la relación existente entre los medios de vida de los pobres y su entorno.

Listas de comprobación estructuradas

Una lista de preguntas para las cuales un entrevistador buscará respuestas en el curso de una entrevista. Las entrevistas que involucran listas de comprobación estructuradas tienden a ser menos formales y más flexibles que aquellas conducidas por un encuestador que utiliza un cuestionario.

Marco de los MVS

Véase Marco de los medios de vida sostenibles.

Marco de los medios de vida sostenibles

El marco de los medios de vida sostenibles del DFID es su versión de una herramienta de visualización que ha sido desarrollada para ayudar a entender los medios de vida. Su propósito es ayudar a los usuarios a considerar detalladamente los diferentes aspectos relacionados con los medios de vida y, en particular, aquellos factores que ocasionan problemas o generan oportunidades. Otras organizaciones han desarrollado marcos de MVS similares que complementan el del DFID. El marco de los MVS se puede dividir en cinco componentes clave: contexto de la vulnerabilidad, activos de los medios de vida, las políticas, instituciones y procesos, estrategias de medios de vida y resultados de los medios de vida. El marco de los MVS da una idea general de la manera en que estos factores se relacionan entre sí. De hecho, los vínculos entre ellos (flechas en el marco) son esenciales y reflejan la manera en que las personas convierten los activos en actividades, o bien, la manera en que las políticas, instituciones y procesos afectan los componentes clave. El marco pretende estimular el debate y la reflexión, lo cual debe dar como resultado una reducción más efectiva de la pobreza. No intenta brindar una representación exacta de la realidad, sino que se trata de una simplificación y debe ser adaptado para utilizarlo en una circunstancia determinada. Los medios de vida reales son complejos y variados, y solo se pueden entender plenamente mediante la experiencia directa.

Marco lógico

Una herramienta utilizada generalmente para diseñar, administrar y evaluar proyectos y programas. Un marco lógico define qué puede hacer una intervención, qué logrará, el impacto esperado y la contribución de ese impacto a la consecución de objetivos superiores (como la eliminación de la pobreza). Menciona todos los indicadores que se utilizarán para dar seguimiento al avance y describe de qué manera se recolectará la información pertinente sobre los indicadores. Describe, además, cómo se espera que el entorno externo moldee el impacto del proyecto.

Medio(s) de vida

Se podría describir un medio de vida como una combinación de los recursos utilizados y las actividades emprendidas con propósitos de supervivencia. Los recursos podrían consistir en destrezas y habilidades individuales (capital humano), tierra, ahorros y equipo (capital natural, financiero y físico, respectivamente), así como grupos de apoyo formal o redes informales que asisten en las actividades emprendidas (capital social).

Medios de vida sostenibles

Un medio de vida es sostenible cuando es capaz de mantener o mejorar el nivel de vida actual sin socavar la base de recursos naturales. Para que esto suceda, debe ser capaz de superar y recuperarse de tensiones y crisis (por ejemplo, desastres económicos o trastornos económicos).

Metas de los medios de vida

Los objetivos perseguidos por las personas mediante sus estrategias de medios de vida. Están estrechamente relacionados con los resultados de los medios de vida.

Métodos participativos

Son métodos utilizados para estimular la participación de las personas en el proceso de identificación/evaluación de las oportunidades y los problemas relacionados con los medios de vida, el establecimiento de prioridades y la planificación, la aplicación de soluciones, y el seguimiento y evaluación de los cambios e impactos. Son sumamente importantes para entender los medios de vida y están diseñados para promover el aprendizaje y potenciar a las personas en su trato con entidades e instituciones externas. Existen varias herramientas de visualización para las discusiones en grupo que permiten a gran cantidad de individuos, incluyendo a los analfabetos, contribuir con sus puntos de vista y ver los resultados. Esto incluye líneas de tiempo, calendarios estacionales, caminatas transectas, mapas de recursos, clasificación de preferencias, clasificación matricial, clasificación de la riqueza, y diagramas de Venn. A menudo se denominan 'evaluación rápida' o 'evaluaciones rurales participativas'. Dependiendo de la manera en que se utilicen, pueden promover únicamente la participación en la recopilación de información (si la información es utilizada por personas de afuera), o bien, servir como herramientas para la toma de decisiones participativa. Ambos usos tienen un propósito. De cualquier manera, los métodos se pueden utilizar dentro de un enfoque de MVS para investigar una amplia gama de factores de una manera relativamente flexible, como por ejemplo:

- distribución de ingresos y de riqueza dentro de una comunidad o vecindario;
- el contexto histórico, social y ambiental de los medios de vida;
- tendencias, fuerzas de cambio, influencia de las políticas;
- ventajas y desventajas de diferentes estrategias de medios de vida, razones que explican las elecciones de las personas, lo que desean que hagan las autoridades locales, etc.

Objetivos de desarrollo internacionales

Se refieren a una variedad de metas acordadas por las Naciones Unidas en una Sesión Especial de la Asamblea General, celebrada en julio de 2000, en especial la que exhorta a reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en extrema pobreza para el año 2015.

Partes interesadas

Personas que, de una u otra manera, se ven afectadas por una actividad. Se pueden dividir en partes interesadas primarias y secundarias:

- Las partes interesadas primarias son aquellas que se ven directamente afectadas por una actividad por ser beneficiarios, perdedores u organismos de ejecución, o bien, aquellas que tienen una influencia directa sobre la actividad. No obstante, para ser parte interesada primaria no es preciso beneficiarse de una actividad, basta con estar estrechamente vinculado a ella. Por ejemplo, en un proyecto de renovación de barriadas urbanas, las partes interesadas primarias podrían incluir a los habitantes de las barriadas, los arrendadores y los organismos de ejecución colaboradores, aunque los verdaderos beneficiarios del proyecto sean únicamente los habitantes de las barriadas. Por lo general, es necesario subdividir a las partes interesadas primarias en varios grupos más pequeños de partes interesadas.
- Las partes interesadas secundarias se ven afectadas indirectamente por una actividad. Por ejemplo, los comerciantes podrían beneficiarse de la construcción de una nueva carretera para conectar a una comunidad remota con la ciudad capital, o bien, de un aumento en la productividad como consecuencia de un proyecto en el área de tecnología.

Véase también Análisis de las partes interesadas.

Participación

Tiene lugar cuando la toma de decisiones y las actividades de desarrollo involucran a las personas.

Participativo

La característica de un enfoque para el desarrollo y/o gobierno en el cual el principio básico es que las partes interesadas clave (y en especial los beneficiarios previstos) de una política o intervención están estrechamente involucradas en el proceso de identificación de problemas y

prioridades, y ejercen mucho control sobre las actividades relacionadas de análisis, planificación y aplicación de soluciones. Para facilitar este enfoque, se pueden utilizar diversos métodos o técnicas participativas.

Pentágono de activos

El pentágono de activos es un componente importante del marco de los MVS. Se trata de una representación visual de información sobre los activos de los medios de vida de las personas y revela interrelaciones importantes entre los diversos activos.

Pentágono de activos de los medios de vida

Véase Pentágono de activos.

Política

Como uno de los componentes de las políticas, instituciones y procesos, la política se puede considerar un curso o un principio de acción diseñado para lograr ciertos objetivos o metas específicas, que tienden a ser más amplios y menos específicos que los de programas y proyectos utilizados para aplicar las políticas. La noción de política generalmente se asocia a las entidades públicas, pero otros tipos de organizaciones también formulan políticas –por ejemplo, la política de una ONG local sobre quién puede calificar para sus programas.

La política se puede dividir en el nivel macro (que afecta a todo el país) o micro (que afecta a sectores, distritos, vecindarios o grupos particulares). Además, existe el nivel meso. También puede ser estratégica (diseñada para crear un marco para la acción de largo plazo) o de muy corto plazo y temporal.

Política a nivel macro

La política macroeconómica es aquella que afecta a todo el país. Se ocupa de las condiciones monetarias, fiscales, comerciales y del tipo de cambio, así como del nivel de crecimiento económico, inflación y empleo nacional. Difiere de la política a nivel micro en el hecho que ésta afecta únicamente a sectores, distritos, vecindarios o grupos particulares.

Política a nivel micro

La política a nivel micro es aquella que afecta a sectores, distritos, comunidades o grupos particulares en contraposición a la política a nivel macro, la cual afecta a todo el país. En ocasiones se hace referencia a la política a nivel ‘meso’ que, de alguna forma, se superpone a definiciones de política a nivel micro. Meso es un nivel entre las políticas macro y micro, o bien, entre la prestación de servicios y la formulación de políticas, y es el nivel que a menudo se necesita para vincular ambas políticas. En términos gubernamentales, podrían ser las autoridades y los servicios del distrito, provincia o región; los concejos locales y las autoridades regionales estarían incluidos. Otras organizaciones, como las federaciones y asociaciones regionales de agricultores, también se encuentran en este nivel. Puede ser difícil definir el límite entre el nivel micro y el meso, y quizás por esta razón el nivel meso puede ser pasado por alto (el ‘medio ausente’ de las políticas, instituciones y procesos’).

Políticas, instituciones y procesos

Es un componente clave en el marco de los medios de vida sostenibles que combina los aspectos de políticas, instituciones y procesos por tratarse de factores contextuales bastante interrelacionados que afectan considerablemente todos los aspectos de los medios de vida. La dimensión de políticas, instituciones y procesos del marco de los MVS comprende el contexto social e institucional dentro del cual los individuos y las familias desarrollan y adaptan sus medios de vida. Como tal, involucra una gama muy compleja de aspectos relacionados con el poder, la autoridad, la función de gobierno, leyes, políticas, prestación de servicios públicos, relaciones sociales (género, casta, origen étnico), instituciones (leyes, mercados, sistemas de tenencia de la tierra) y organizaciones (ONG, entidades gubernamentales, sector privado). En versiones anteriores del marco, este componente se conocía como ‘estructuras y procesos transformadores’ y es posible que otros lo denominen de manera diferente. Este concepto destacaba, además del deseo de efectuar cambios en instituciones y en la organización, la necesidad de que las agencias

de desarrollo transformaran el contexto institucional de los medios de vida. El aspecto común es que se relaciona con el panorama más general y con la compleja gama de factores políticos e institucionales que afectan los medios de vida. Difiere del contexto de la vulnerabilidad en el hecho que las políticas, instituciones y procesos no son algo 'fijo' sino que son moldeadas constantemente por las personas –aunque la influencia directa que ejercen los pobres a menudo es limitada. Este componente determina de manera eficaz:

- el acceso (a diversos tipos de capital, a estrategias de medios de vida, a las entidades encargadas de tomar decisiones y a las fuentes de influencia),
- los rendimientos de los diferentes tipos de capital y cualquier estrategia de medios de vida.

Potenciación

Véase Empoderamiento

Principios participativos

Véase Participativo.

Principios rectores del análisis de los medios de vida

Los principios rectores del análisis de los medios de vida son los siguientes:

- Se debe dedicar tiempo a identificar y entender las circunstancias de los medios de vida de los grupos **marginados** y excluidos.
- El análisis debe tomar en cuenta importantes **divisiones sociales** que marcan una diferencia en los medios de vida de las personas. Por ejemplo, a menudo es apropiado considerar de manera separada a los hombres, mujeres, distintos grupos etarios, etc. No basta con tomar a la familia como la única unidad de análisis.
- El enfoque de MVS busca sustentarse en las **fortalezas de las personas** y su inventiva. Al conducir el análisis, es importante no pensar únicamente en la necesidad.
- El enfoque de MVS incorpora la idea del **dinamismo**. Debemos evitar las imágenes estáticas y, más bien, pensar en el cambio a lo largo del tiempo, incluyendo los aspectos de sostenibilidad.
- Nunca habrá una receta única sobre cuál método emplear y en qué circunstancias. La **flexibilidad** es la clave. De igual forma, no es necesario trazar un 'mapa' definitivo de medios de vida, ya que diferentes 'mapas' pueden emplearse apropiadamente para diferentes propósitos.

Los principios rectores del análisis de los medios de vida no deben confundirse con los del enfoque de MVS, los cuales son mucho más amplios.

Principios rectores del enfoque de medios de vida sostenibles

Estos principios establecen que las actividades de desarrollo focalizadas en la pobreza deben:

- **Estar centradas en las personas:** la eliminación sostenible de la pobreza solo será posible si el apoyo externo se enfoca en lo que le interesa a la gente, si entiende las diferencias entre los diversos grupos de personas y trabaja con ellas de una manera que su labor encaje en sus estrategias actuales de medios de vida, su entorno social y su capacidad de adaptación.
- **Ser receptivas y participativas:** los pobres deben ser actores principales al identificar y abordar las prioridades de los medios de vida. Las personas externas necesitan procesos que les permitan escuchar y responder a los pobres.
- **Ser multidimensionales:** la eliminación de la pobreza constituye un enorme desafío que solo se podrá enfrentar trabajando en distintos niveles, asegurándose de que las actividades locales retroalimenten la formulación de políticas y un entorno propicio efectivo, y que las políticas e instituciones de más alto nivel apoyen a las personas para que maximicen sus propias fortalezas.
- **Deben desarrollarse en la colaboración con otras entidades:** tanto del sector público como del privado.
- **Ser sostenibles:** la sostenibilidad tiene cuatro dimensiones –económica, institucional, social y ambiental, todas las cuales son importantes– es necesario encontrar un equilibrio entre ellas.
- **Ser dinámicas:** la asistencia externa debe reconocer la naturaleza dinámica de las estrategias

de medios de vida, responder de manera flexible ante los cambios en la situación de las personas y desarrollar compromisos de más largo plazo.

Los principios rectores del enfoque de medios de vida sostenibles no deben confundirse con los del análisis de los medios de vida, los cuales se relacionan más específicamente con las actividades relativas a la investigación de los medios de vida.

Proceso iterativo

Un proceso que involucra el ajuste continuo de metas y objetivos, a medida que se generan nuevos conocimientos e interrogantes merced a las investigaciones y los análisis, y que son incorporados al ciclo de la investigación.

Véase también Enfoque de proceso.

Procesos

Uno de los componentes de las políticas, instituciones y procesos. Los 'procesos' intentan captar el elemento dinámico de las políticas e instituciones y evitar un enfoque de 'fotografía instantánea'. Se refiere a cómo se hacen las cosas y no a qué se hace. Además, se ocupa de la forma en que cambian y/o interactúan las políticas e instituciones con procesos de cambio más amplios. El cambio puede ocurrir como resultado de las políticas o debido a otros factores, tales como:

- la naturaleza de la autoridad y de las estructuras de toma de decisiones;
- la forma y la calidad de los sistemas de gobierno (función de gobierno);
- el grado y la naturaleza de la participación pública en la formulación de políticas y en otros procesos;
- el efecto de esta participación;
- otros factores detrás del cambio (por ejemplo, crisis externas que forman parte del contexto de la vulnerabilidad).

Programa

Es un conjunto de actividades diseñadas para lograr un propósito específico. El término puede describir una mezcla de proyectos, capacitación y desarrollo de capacidades, apoyo a la presupuestación y diálogo en torno a políticas. Un programa puede circunscribirse a una región – como África meridional–, un país, o bien, un área dentro de un país. Asimismo, puede ser multisectorial o enfocarse en un solo sector.

Programas sectoriales

Programas que se enfocan en sectores específicos tales como salud, educación, agricultura, infraestructura, transporte, etc. La programación por sector gana cada vez más popularidad entre los donantes como una manera de ayudar a gobiernos socios en su trabajo sectorial, en lugar de en proyectos específicos. Los programas sectoriales de los donantes, por lo general, incluyen apoyo presupuestario para actividades gubernamentales en marcha.

Proyecto

Es un paquete de financiamiento discreto que comprende una actividad o conjunto de actividades que pueden contribuir al logro de –pero no necesariamente logran de por sí– un objetivo de desarrollo en particular.

Punto de entrada

Un punto de entrada se refiere al área o actividad a la cual se dirigen inicialmente los esfuerzos de intervención. Entre los ejemplos se incluyen: el desarrollo de capacidades, apoyo al microcrédito, inversión en infraestructura, un programa de cuencas, esfuerzos por cambiar políticas, etc.

Recursos sociales

Véase Capital social.

Relaciones de colaboración

En el enfoque de MVS, se refiere a las relaciones de colaboración en el proceso de desarrollo. Este enfoque subraya la importancia de las relaciones de colaboración en todos los niveles,

incluyendo:

- relaciones de colaboración con los pobres,
- relaciones de colaboración con organismos de ejecución y partes interesadas del sector público y privado en países en desarrollo –el enfoque de MVS reconoce explícitamente la relevancia del papel que desempeña el sector privado en materia de desarrollo,
- relaciones de colaboración entre diferentes departamentos dentro del DFID,
- relaciones de colaboración con otros donantes,
- relaciones de colaboración con organismos de investigación.

Se espera que el diálogo en torno al desarrollo y la ejecución del enfoque de MVS brinde las bases para relaciones de colaboración más profundas y significativas. Estas relaciones solo serán posibles si se tiene cuidado de garantizar que el enfoque se sustente en la experiencia acumulada de todas las entidades colaboradoras y que no le sea impuesto a ninguna de ellas.

Remesas

Dinero que envían a sus hogares familiares/miembros de ese hogar que residen y trabajan afuera.

Resultados

Este término suele utilizarse en relación con los resultados de un proyecto o programa y están vinculados a indicadores mensurables del impacto del proyecto/programa, tales como productividad agrícola, cantidad de visitas hechas por los trabajadores sociales, extensión de terreno con irrigación, cantidad de maestros capacitados, legislación revisada, convenios comerciales puestos en marcha, etc. Los resultados son un elemento importante del marco lógico.

Resultados de los medios de vida

Los resultados de los medios de vida son los logros de las estrategias de medios de vida. Las categorías de resultados se pueden examinar a la luz de las categorías siguientes:

- mayores ingresos
- mayor bienestar
- menor vulnerabilidad
- mayor seguridad alimentaria
- uso más sostenible de la base de recursos naturales
- relaciones y condición social
- dignidad y respeto personal

El término ‘resultado’ se utiliza –en contraposición a ‘objetivos’– para centrar la atención en dos aspectos clave:

- **Sostenibilidad:** El DFID se ocupa de promover un tipo específico de medios de vida –medios de vida sostenibles. Pueden presentarse problemas debido a que muchas veces las personas tienen objetivos que los conducen a ‘medios de vida no sostenibles’. La palabra ‘resultado’ se utiliza para indicar que el DFID no se ocupa únicamente de los objetivos particulares de las personas sino también del objetivo de la sostenibilidad.
- **Orientación hacia los logros:** La palabra ‘resultados’ ayuda a centrar la atención en los resultados y en el progreso logrado en el área de eliminación de la pobreza, en lugar de pensar únicamente en lo que las personas están tratando de lograr.

Sectorial

Relacionado con sectores específicos, tales como salud, educación, agricultura, infraestructura, transporte, etc.

Situación de los activos

Se refiere al acceso que tiene un individuo o grupo a los activos de los medios de vida. Un cambio en la situación de los activos puede conllevar un mayor o menor acceso a los activos de los medios de vida, o bien, un cambio en la composición de los activos a los cuales se tiene acceso.

Sostenibilidad/sostenible

Algo es sostenible cuando puede continuar en el futuro, enfrentando y recuperándose de las

tensiones y crisis sin socavar los recursos de los cuales depende para su existencia. Estos recursos pueden ser naturales, sociales, económicos o institucionales, razón por la cual la vulnerabilidad a menudo se analiza en cuatro dimensiones: económica, ambiental, institucional y social. La sostenibilidad no implica que no ocurra ningún cambio, sino que exista capacidad para adaptarse a lo largo del tiempo. La sostenibilidad es uno de los principios rectores del enfoque de medios de vida sostenibles.

Sostenibilidad ambiental

Se logra cuando la productividad de los recursos naturales que sustentan la vida se conserva o mejora para uso de las generaciones futuras. Por productividad se entiende la capacidad para generar una amplia variedad de servicios ambientales, tales como el suministro de alimentos y agua, protección contra inundaciones, eliminación de desechos, etc. La sostenibilidad ambiental es una de las varias dimensiones de la sostenibilidad, que también incluye la sostenibilidad institucional, económica y social.

Sostenibilidad económica

Por lo general, se asocia con la capacidad para mantener un nivel determinado de ingresos y gastos a lo largo del tiempo. Se puede definir en relación con individuos, familias, proyectos, programas, departamentos del gobierno, países, etc. Conservar un nivel determinado de gastos exige necesariamente que la relación de ingresos que mantiene ese nivel de gastos también sea sostenible a lo largo del tiempo. En el contexto de los medios de vida de los pobres, la sostenibilidad económica se logra si se puede alcanzar y mantener un nivel mínimo de bienestar económico. La sostenibilidad económica es una de las varias dimensiones de la sostenibilidad, que también incluye la sostenibilidad ambiental, institucional y social.

Sostenibilidad institucional

Se logra cuando las instituciones, estructuras y procesos están en capacidad de seguir desempeñando sus funciones en el largo plazo. Es una de las varias dimensiones de la sostenibilidad, que también incluye la sostenibilidad económica, ambiental y social.

Sostenibilidad social

Una iniciativa es socialmente sostenible si se fundamenta en un grupo específico de relaciones e instituciones sociales, las cuales se pueden mantener o adaptar a lo largo del tiempo. Es una de las varias dimensiones de la sostenibilidad, que también incluye la sostenibilidad económica, institucional y ambiental.

Tendencias

Las tendencias son un elemento clave en el contexto de la vulnerabilidad. Pueden ejercer un impacto positivo o negativo sobre los medios de vida y entrañan cambios que ocurren a lo largo de un período más largo que los cambios ocasionados por crisis o estacionalidad. Algunos ejemplos de tendencias son:

- Tendencias en la población (por ejemplo, una mayor presión demográfica),
- Tendencias en los recursos (por ejemplo, erosión del suelo, deforestación),
- Tendencias económicas (por ejemplo, descenso en los precios de los productos básicos, desarrollo de nuevos mercados),
- Tendencias en la función de gobierno/política (por ejemplo, mayor rendición de cuentas),
- Tendencias tecnológicas (por ejemplo, el desarrollo de técnicas de producción más eficientes).

Triangulación

Buscar confirmación o un mejor entendimiento de un tema o asunto obteniendo información de diversas fuentes independientes (por ejemplo, solicitar los puntos de vista u opiniones a un amplio espectro de individuos, o bien, utilizar diferentes métodos para obtener información sobre el mismo tema).

Vínculos/nexos intersectoriales

Se refiere a las conexiones entre los diferentes sectores, tales como agricultura, salud,

infraestructura, etc., sobre todo a la manera en que los medios de vida se extienden sobre estos sectores.

Vulnerabilidad

Véase Contexto de la vulnerabilidad.

Estas Guías tienen el propósito de estimular la reflexión y el aprendizaje. Se insta a los lectores a que envíen sus comentarios y contribuciones a: livelihoods@dfid.gov.uk
© DFID octubre de 2001