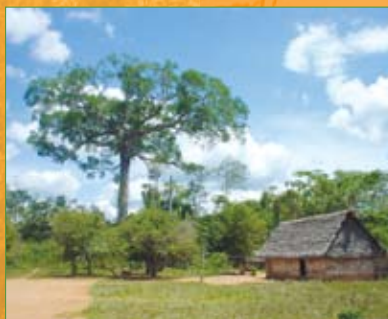


hacia el
bienestar
de las
comunidades forestales



guía para la acción de los gobiernos locales

hacia el
bienestar
de las
comunidades forestales
guía para la acción de los gobiernos locales



© 2007 Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación ni transmitida en cualquier forma o cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, o de otra forma, sin la autorización previa de los autores.

Favor citar de la siguiente manera:

Centro para la Investigación Forestal Internacional. 2007 Hacia el bienestar de las comunidades forestales: Guía para la acción de los gobiernos locales. CIFOR, Bogor, Indonesia. 90p.

ISBN: 978-979-1412-31-5

Palabras clave: Pobreza, bienestar, gobierno local, descentralización, bosques, comunidad, desarrollo rural, monitoreo, escenarios, SIG, mapeo, indicadores

Esta publicación es un esfuerzo colaborativo de los siguientes investigadores, cuyos nombres aparecen en orden alfabético:

Marco Antonio Albornoz
Michel Becker
Ade Cahyat
Peter Cronkleton
Wil de Jong
Kristen Evans
Dante Fuentes
Christian Gönner
Rolando Haches
Michaela Haug
Ramses Iwan
Godwin Limberg
Moirá Moeliono
Eva Wollenberg

Instituciones participantes:

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Indonesia

Centro de Estudios de Área Integrados (CIAS), Universidad de Kyoto, Japón

Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Alemana (BMZ), Alemania

Universidad de Freiburg, Alemania

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC)

Gobierno Distrital de Kutai Barat, Indonesia

Gobierno Distrital de Malinau, Indonesia

Gobierno Municipal de El Sena, Bolivia

El financiamiento del proyecto y de esta publicación estuvo a cargo del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Alemana (BMZ), Alemania

Traducción del inglés al español: Martha Cuba-Cronkleton

Diseño gráfico: Kristen Evans y Gideon Suharyanto

Publicado por

Centro para la Investigación Forestal Internacional

Casilla Postal:

P.O. Box 0113 BOCBD,

Bogor 16000, Indonesia

Dirección: Jl. CIFOR, Situ Gede

Bogor Barat 16115, Indonesia

Teléfono.: +62 (251) 622622; Fax +62 (251) 62200

Correo Electrónico: cifor@cgiar.org

Sitio en la Web: <http://www.cifor.cgiar.org>

Índice

<i>Prefacio</i>	1
<i>Introducción</i>	3
Metodología	4
Áreas de trabajo	4
¿Por qué Pando y Kalimantán Oriental?	4
Los gobiernos municipales y la descentralización en Bolivia	6
Los gobiernos distritales y la descentralización en Indonesia	7
<i>Parte I. Conceptos</i>	9
Conceptos de bienestar y pobreza	10
La pobreza es una falta de bienestar	10
La pobreza es mucho más que bajos ingresos	10
La pobreza y el bienestar tienen muchas dimensiones	11
Referencias y lecturas adicionales	13
¿Cómo pueden los gobiernos locales influir en la pobreza?	15
¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?	15
Cuatro pasos que mejoran la acción de los gobiernos locales	16
Referencias y lecturas adicionales	22
¿Cómo pueden influir los bosques en la pobreza?	23
¿Qué es la pobreza en las comunidades forestales?	23
Los bosques: ¿Redes de seguridad, trampas de la pobreza o vías de escape?	25
Referencias y lecturas adicionales	26
<i>Parte II. Herramientas de monitoreo y planificación</i>	29
Estrategias de apoyo a los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones	30
Monitoreo	31
¿Qué es el monitoreo?	31
Tipos de monitoreo	33
Indicadores	33

¿Cuándo se debe realizar el monitoreo?	33
¿Quién debe realizar el monitoreo?	34
El nexa del monitoreo con la planificación.....	34
Planificación participativa	35
¿Qué es la planificación participativa?	35
¿Por qué es útil la planificación participativa?.....	35
¿Cuándo y dónde se debe realizar la planificación participativa?	36
¿Quiénes deben participar?	37
Herramienta 1. Monitoreo de los contextos de pobreza local mediante el mapeo interactivo	38
¿Qué es el mapeo interactivo?.....	38
¿Cuál es la utilidad del mapeo interactivo?	39
El mapeo interactivo paso a paso.....	40
Use el mapeo interactivo en sus actividades de monitoreo	45
Herramienta 2. Monitoreo del bienestar en el hogar mediante encuestas basadas en indicadores locales	46
¿Qué es un sistema de monitoreo del bienestar local?	46
¿Por qué es útil un sistema de monitoreo del bienestar local?.....	46
El monitoreo del bienestar local paso a paso	47
Herramienta 3. Evaluación comunitaria de los programas implementados por el gobierno local mediante el uso de grupos focales	64
¿Qué es la evaluación comunitaria?	64
¿Por qué es útil la evaluación comunitaria?	64
La evaluación comunitaria paso a paso	67
Herramienta 4. Demandas de la comunidad: Un acercamiento mediante la planificación por escenarios.....	76
¿Qué es la planificación por escenarios?	76
¿Por qué es útil la planificación por escenarios?.....	76
La planificación por escenarios paso a paso.....	78
Visiones de futuro	78
Estrategias	83
Consideraciones Finales	89
Agradecimientos.....	90

Prefacio

Existe un gran potencial para impulsar el bienestar de las comunidades forestales que aún continúan siendo uno de los grupos más empobrecidos del mundo. Los gobiernos locales son capaces de desempeñar un papel importante a la hora de satisfacer ese potencial. Desde distintos espacios del mundo en desarrollo, la descentralización le ha dado a los gobiernos locales una nueva autoridad para la toma de decisiones e igual responsabilidad para suministrar servicios, incluyendo el alivio a la pobreza.

Es común que los gobiernos locales carezcan de datos e información que les permitan identificar las causas de la pobreza, priorizar intervenciones o llegar a grupos específicos de pobres. Debido a que tradicionalmente fueron ignorados durante el proceso de planificación del gobierno central, los gobiernos locales tienen poca experiencia en la preparación e implementación de los planes de desarrollo locales. La insuficiente devolución de autoridad, mandatos sin recursos adecuados o pobre coordinación entre sectores han limitado aún más la capacidad de los gobiernos locales de satisfacer las demandas locales. Asimismo, la escasa responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía ha limitado la voluntad política de las nuevas autoridades para actuar.

Los diseñadores de políticas de desarrollo y los técnicos en desarrollo han aumentado el ámbito de acción de la reducción de la pobreza, formulando preguntas fundamentales sobre cómo se debería medir y monitorear la pobreza. En el pasado, las tasas de pobreza eran determinadas por la proporción de individuos u hogares que no lograban satisfacer los estándares mínimos de ingresos o nutrición. Se medía la pobreza a través de indicadores nacionales. Hoy están cobrando fuerza enfoques de medición de la pobreza que se caracterizan por ser más integrales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se ha podido disponer de indicadores locales de pobreza y bienestar.

“Hacia el bienestar de las comunidades forestales: Una guía para la acción de los gobiernos locales” ofrece un concepto positivo del bienestar y la seguridad humanos que va más allá de la seguridad alimentaria o financiera. Los autores recurren a su experiencia en Bolivia e Indonesia para destacar enfoques que permitan desarrollar un monitoreo e intervención de la pobreza que sea relevante. La guía será una herramienta útil para gobiernos locales interesados en reducir la pobreza mediante enfoques más participativos con comunidades

locales. Otorga particular énfasis al papel potencial que los bosques pueden desempeñar en la mejoría del bienestar de una comunidad.

La primera parte realiza un repaso conceptual de la pobreza y el bienestar, adoptando una perspectiva dinámica y múltiple. También presenta un análisis de lo que los gobiernos locales pueden hacer para reducir la pobreza, tanto en forma directa como indirecta, apelando a los niveles más altos de autoridad u organismos sectoriales. Asimismo describe los factores más relevantes al desafío de enfrentar la pobreza en las comunidades forestales.

La segunda parte describe cuatro herramientas prácticas que ayudan a los gobiernos locales a mejorar el diseño e implementación de sus programas de alivio a la pobreza. Las cuatro herramientas –mapeo interactivo de los contextos de pobreza, encuestas del bienestar en el hogar basadas en indicadores locales, grupos focales comunitarios para evaluar los programas del gobierno y planificación por escenarios– están diseñadas para solucionar las limitaciones de información y capacidad que por lo general impiden que las autoridades locales realicen intervenciones más apropiadas. La guía reconoce que en su gran mayoría, los gobiernos locales tienen poca experiencia en la tarea de convocar la participación comunitaria en la planificación y el monitoreo, por lo que brinda una guía paso a paso de cómo proceder.

Los métodos descritos en esta guía han sido probados y mejorados con las comunidades forestales de Bolivia e Indonesia. Los ejemplos de las experiencias de esas comunidades iluminan el texto y brindan inspiración a aquellos que opten por seguir sus pasos. La guía demostrará ser un compañero valioso de cualquier persona que desee trabajar con comunidades forestales con el objetivo de reducir la pobreza y mejorar el bienestar.

Frances Seymour
Director General, CIFOR
Junio 2007

Se me cayó el machete, cortándome la pierna profundamente. Usé mi camisa para hacer un torniquete y caminé durante tres horas por los senderos del bosque para poder llegar a casa. Un vecino me cosió la herida pero se infectó y no pude caminar por un mes. Mi arrozal fue todo un fracaso — sólo me dio suficientes semillas para el año entrante. Mi hijo quiere matricularse en la escuela pero no tenemos dinero. **No recibimos ningún dinero por la madera. Usaron nuestro nombre pero nunca llegamos a ver ningún beneficio.** Mi esposa estuvo con dolores de parto durante tres días. Era nuestro primer hijo. Una avioneta de misioneros aterrizó el quinto día y nos llevó a un hospital que quedaba a 120 kilómetros de distancia. Mi mujer y mi hijo murieron antes de que pudiéramos llegar. La cosecha de la castaña dura muy poco tiempo y de vez en cuando la producción disminuye drásticamente, lo que nos dificulta vivir de un solo producto. **Tenemos bosques ricos pero el mercado está tan lejos... ¿Qué podemos hacer?** Antes con el patrón éramos pobres pero él siempre estaba allí cuando necesitábamos algo urgente. Ahora, si alguno de nosotros se enferma, estamos solos. Nadie nos ve. Somos demasiado pobres.



Testimonios de pobladores de Kalimantan Oriental (Indonesia) y Pando (Bolivia)

Introducción

Las privaciones que emergen de la pobreza no le son desconocidas a las personas que viven en áreas de bosques naturales en países en desarrollo. La mayoría de ellas está acostumbrada a las dificultades que resultan de vivir en lugares remotos, lejos de servicios de salud, educación u oportunidades de ganar dinero. En el pasado, los principales proyectos de desarrollo enfrentaron serias dificultades para llegar a las personas que vivían en áreas forestales, considerando que las familias que allí vivían eran demasiado marginales como para recibir ayuda.

Hoy esta situación está cambiando. Muchos países han transferido el presupuesto y la toma de decisiones a niveles más bajos del gobierno, ubicados más cerca de la gente y los bosques, como los distritos, municipios, condados o *panchayats* (concejos populares de la aldea). En la mayor parte de los países descentralizados, los gobiernos locales tienen ahora el mandato directo de reducir la pobreza.

Los gobiernos locales se encuentran en una posición ideal para reducir la pobreza de las poblaciones que viven en los bosques. Ellos entienden mejor que nadie las características específicas de la pobreza en sus respectivas áreas y las posibilidades reales para reducirla. Además tienen más oportunidades para escuchar a los pobres y trabajar con ellos directamente. Por lo general, los gobiernos locales son la autoridad local responsable de coordinar todas las actividades de desarrollo en su área.

Sin embargo, los gobiernos locales en áreas forestales enfrentan enormes desafíos en sus esfuerzos por reducir la pobreza. En primer lugar, deben superar las dificultades asociadas con poblaciones distantes y dispersas y con una infraestructura pobre. En segundo lugar, necesitan lograr un equilibrio entre desarrollo económico, reducción de la pobreza y manejo de recursos naturales así como manejar con cuidado los vínculos existentes entre ellos. Tercero, muchos gobiernos son relativamente nuevos y carecen de la capacidad, autoridad o los medios para reducir la pobreza de manera efectiva. Cuarto, muchos de ellos no cuentan con canales

de comunicación apropiados que les permitiría comprender mejor los problemas y las prioridades de los diferentes grupos de pobres. Por último, pero no menos importante, los gobiernos locales deben superar los problemas de corrupción y acaparamiento de poder por parte de la elite, los que por lo general se dan a expensas de los pobres.

Los gobiernos locales podrían mejorar el bienestar de sus poblaciones si contasen con herramientas confiables y estratégicas que les permitan:

- Identificar las características de la pobreza local;
- Diseñar intervenciones de apoyo al desarrollo que sean relevantes a nivel local;
- Monitorear el impacto de dichas intervenciones.

La guía presenta cuatro herramientas que los gobiernos locales pueden utilizar para entender mejor las condiciones de la pobreza a nivel local y para planificar y monitorear actividades destinadas a reducir la pobreza.

Si bien existen muchas herramientas a nivel nacional e internacional, los gobiernos locales necesitan enfoques que puedan adaptar a sus propias circunstancias. Las herramientas presentadas en esta guía se basan en amplia experiencia en planificación comunitaria y monitoreo de la pobreza en áreas rurales. Ellas responden al contexto forestal de las áreas de trabajo y su uso debería permitir una mejor comunicación entre las comunidades y los gobiernos locales para que los tomadores de decisión puedan adaptar sus intervenciones a las demandas, preferencias y condiciones locales.

Las herramientas son las siguientes:

- Monitoreo de la pobreza local mediante el mapeo interactivo;
- Monitoreo del bienestar en el hogar mediante la realización de encuestas basadas en indicadores locales;
- Evaluación comunitaria de los programas implementados por el gobierno local mediante grupos focales;
- Demandas de la comunidad: Un acercamiento mediante la planificación por escenarios.

Las herramientas han sido diseñadas para ser utilizadas por los gobiernos locales aunque es muy probable que comunidades locales, ONG u otros grupos de usuarios también las encuentren

útiles. Algunas herramientas se adaptan mejor que otras a un lugar determinado. Los usuarios deberán ajustar las herramientas a sus contextos particulares.

La guía está dividida en dos partes. La primera aporta información acerca de las áreas donde se realizó el trabajo que eventualmente resultó en la elaboración de este documento así como de las metodologías utilizadas. Igualmente, presenta conceptos relacionados con la pobreza y el bienestar y discute brevemente el papel que desempeñan los gobiernos locales y los bosques en el bienestar de la población local. La segunda parte describe las cuatro herramientas y cómo utilizarlas.

Los ejemplos provienen del trabajo realizado en Indonesia y Bolivia, donde se diseñaron y probaron las herramientas. Indonesia y Bolivia fueron elegidos para mostrar gobiernos locales muy diferentes en áreas forestales que han estado sujetas a niveles variables de presión de desarrollo.

Esperamos que las herramientas presentadas aquí sean de utilidad a los gobiernos locales, los especialistas en desarrollo y los organismos de la sociedad civil.

Metodología

La guía y las herramientas son el resultado de numerosas pruebas de campo realizadas durante cuatro años con los gobiernos locales y las comunidades de Kalimantan Oriental, en Indonesia y de Pando, en Bolivia. En Kalimantan Oriental el equipo trabajó con los gobiernos distritales de Malinau y Kutai Barat mientras que en Pando, con los gobiernos municipales de El Sena, Bolpebra y Santa Rosa.

Nuestra investigación formó parte de un proyecto mayor titulado ‘Construyendo un gobierno local más receptivo hacia los pobres: Diseño de indicadores y herramientas para apoyar el desarrollo de medios de vida sostenibles en el marco de la descentralización’. El proyecto fue realizado en forma conjunta por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), la Universidad de Freiburg y socios locales en Indonesia y Bolivia con el objetivo de ayudar a los gobiernos locales en sus esfuerzos por reducir la pobreza de las poblaciones que dependen

del bosque para su sustento. El financiamiento del proyecto estuvo a cargo del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Alemana (BMZ). La investigación relacionada con la cuarta herramienta ‘Demandas de las comunidades: Una aproximación mediante la planificación por escenarios’, fue llevada a cabo junto con el proyecto ‘Actores y biodiversidad en el bosque a nivel local’, financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC).

Muchas de las ideas y observaciones presentadas en esta guía son el resultado directo de actividades realizadas durante el transcurso del proyecto, tales como revisión de la literatura, encuestas en hogares y grupos focales en comunidades en Pando y Kalimantan Oriental, talleres con gobiernos locales, análisis de políticas y actividades gubernamentales, un taller internacional sobre pobreza y descentralización (realizado en el Lago Constanza en Mayo 2006) así como investigación llevada a cabo por estudiantes de maestría y doctorado.

Las herramientas presentadas en la segunda parte fueron probadas con éxito y mejoradas después de varias rondas de investigación aplicada en ambos lugares de estudio.

Áreas de trabajo

¿Por qué Pando y Kalimantan Oriental?

Pando y Kalimantan Oriental son áreas ricas en recursos forestales, cuyos gobiernos locales están aprendiendo a combatir la pobreza:

- Ambas regiones son pobres, aunque en realidad las cifras oficiales de la pobreza no son confiables;
- Ambas áreas aún se encuentran cubiertas por bosques y dependen económicamente de sus recursos;

- La descentralización es relativamente reciente en ambos países, aunque Bolivia inició su proceso de descentralización casi una década antes que Indonesia;
- En ambos países, la descentralización tenía como objetivo promover una mayor participación de la población, aunque con resultados mixtos en ambos casos;
- Ambas regiones están alejadas de la capital o sede del gobierno por lo que enfrentan los típicos problemas de áreas rurales aisladas;
- En ambas áreas, CIFOR tiene una larga historia de investigación lo que ha permitido un mejor conocimiento del contexto local.

Al mismo tiempo, Pando y Kalimantan Oriental presentan diferencias significativas en cuanto a la asignación de recursos y capacidad administrativa. Contrastan en tamaño, capacidad e influencia: en Bolivia los municipios son pequeños y están mal equipados, mientras que en Indonesia los distritos no tienen problemas de financiamiento. Por ejemplo, en el 2003, los presupuestos de los distritos en Kalimantan Oriental oscilaron entre los 58 millones

(Malinau) y 78 millones de dólares americanos (Kutai Barat) y el PIB entre los 56 (Malinau) y 278 millones de dólares americanos (Kutai Barat). Dichos montos provinieron principalmente del sector forestal y la minería. Los distritos en Indonesia contaban con grandes unidades administrativas y técnicas. Por su parte, los municipios en Pando no disponían de tantos recursos en términos de presupuesto y personal. El presupuesto del municipio de El Sena para el año 2003 ascendió a 156,000 dólares, aunque algunos cambios en la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) elevaron el presupuesto en el año 2005 a aproximadamente 550,000 dólares americanos.

Asimismo, Kalimantan Oriental y Pando enfrentan desafíos administrativos diferentes. Por lo general, la población de Kalimantan Oriental vive en asentamientos nucleados mientras que la población en Pando es más dispersa. La población promedio de una comunidad es mayor en Kalimantan Oriental (30-1000 personas por comunidad en Malinau), mientras que en Pando los territorios son más grandes y sus poblaciones tienden a ser menores (30-200 personas por comunidad en el municipio de El Sena).

Para un análisis detallado del proceso de descentralización y la pobreza en Pando, véase Fuentes *et al.* 2005.



Los gobiernos municipales y la descentralización en Bolivia

Bolivia fue uno de los primeros países en enfrentar los impactos negativos de la transición económica hacia un mercado neoliberal al adoptar políticas que fomentaran la inclusión social. Durante la década de los noventa, el país inició un proceso de descentralización que cambió en forma dramática el papel de los gobiernos locales mediante una serie de modificaciones en su legislación, tales como la Ley Orgánica de Municipalidades¹, la Ley de Participación Popular² y la Ley de Descentralización Administrativa³. También hubo cambios en el marco de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza⁴, que otorgó atribuciones importantes a los gobiernos municipales en sus esfuerzos por reducir la pobreza. Asimismo, dos leyes a nivel sectorial, la nueva Ley Forestal⁵ y la Ley de Reforma Agraria⁶, empezaron el proceso de reconocimiento de los derechos de tenencia y de acceso al bosque de las poblaciones rurales, fortaleciendo así su posición económica y política dentro de los territorios municipales. En conjunto, estos cambios sentaron las bases

1 Ley 696 de 1985, reemplazada por la Ley 2028 de 1999.

2 Ley 1551 de 1994.

3 Ley 1654 de 1995.

4 Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son preparados por las autoridades de los países de bajo ingreso mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el FMI y el Banco Mundial. Los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que aplicará un país por varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo y las consiguientes fuentes de financiamiento.

5 Ley 1700 de 1996.

6 Ley 1715 de 1996.



Figura 1. Esquema administrativo simplificado de las municipalidades bolivianas

para una nueva relación entre el gobierno y los electores del país.

El sistema descentralizado de Bolivia establece un proceso de consulta directa entre los gobiernos municipales y los representantes de organismos comunitarios (Véase Figura 1).

Si bien la Ley de Municipalidades de 1986 representó un primer paso hacia la definición de los gobiernos locales, la Ley de Participación Popular de 1994 estableció mecanismos para financiar a los gobiernos municipales y para asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos locales. La ley redistribuye el presupuesto nacional mediante la co-participación, asignando el 20% de los ingresos del Estado a todas las municipalidades de Bolivia. El objetivo era darle una voz clara a los residentes del municipio en la distribución de fondos y fiscalización de su uso.

Sin embargo, la autonomía de los gobiernos municipales se vio seriamente limitada por la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, que otorgó importantes funciones del gobierno (gestión de la educación, de la salud) a las prefecturas departamentales y

sus respectivos organismos. Ahora, las actividades de desarrollo que tienen como objetivo la reducción de la pobreza son supervisadas por las oficinas de la prefectura de manera que los gobiernos municipales tienen menos influencia.

En 1996, la nueva Ley Forestal otorgó a las poblaciones rurales y las comunidades indígenas acceso a los bosques así como oportunidades de obtener beneficios de los mismos. La ley también estableció nuevas fuentes de ingreso para los gobiernos municipales provenientes de las patentes forestales. La Ley de Reforma Agraria de 1996 intentó solucionar el problema de la tenencia de tierra en Bolivia. Mediante esta ley y su Decreto Presidencial (DS 25848), diseñado especialmente para las comunidades forestales, las comunidades en Pando tienen derecho a territorios comunitarios equivalentes en tamaño a 500 hectáreas por familia. Esta legislación modificó el balance de poder en las áreas rurales al priorizar los derechos de las comunidades en lugar de los derechos exigidos por la élite regional, la que tradicionalmente había controlado grandes extensiones de bosque.

Los gobiernos distritales y la descentralización en Indonesia

Las reformas que tuvieron lugar luego de la crisis económica (Krismon) de 1998 cambiaron por completo el panorama administrativo y político de Indonesia. La autonomía regional les otorgó a los gobiernos locales la autoridad y el derecho de hacer políticas⁷ y organizar sus presupuestos de forma más independiente⁸. Los distritos ahora disfrutan de total autonomía para tomar decisiones que respondan a la situación y las necesidades locales, permitiendo por lo tanto diversidad regional. Ellos cuentan con mayores presupuestos, aunque han perdido cierto



Foto: Michaela Hang

7 Ley No. 22/1999.

8 Ley No. 25/1999.

nivel de autoridad debido a legislación sancionada posteriormente⁹.

Con estas reformas, las expectativas y esperanzas aumentaron de que Indonesia, y en especial la población pobre del país, tendrían un futuro más promisorio. Sin embargo, los precios de los alimentos y la canasta básica continuaron altos y las medidas de austeridad impuestas por los donantes empeoraron aún más la situación de los pobres. En 1998, dos décadas de tasas decrecientes de pobreza llegaron a su fin con la crisis financiera que provocó un aumento dramático de la pobreza. Las cifras oficiales siguen estancadas en niveles altos desde 2001, habiendo experimentado ligeras recuperaciones desde entonces.

En distritos lejanos, anteriormente aislados y con bosques, como Malinau y Kutai Barat, las ganancias potenciales de la autonomía regional son bastante significativas. En el pasado reciente, las concesiones madereras constituían la principal fuente de asistencia al desarrollo del gobierno. No obstante, muy pocos servicios llegaban a las comunidades y los habitantes de los distritos estaban marginados políticamente. Hoy, la descentralización necesita nuevos niveles de responsabilidad del gobierno y mayor atención a las demandas de la población local. El gobierno también es responsable del suministro de servicios públicos, el manejo de los recursos naturales y la generación de ingresos a nivel local.

La Figura 2 muestra la estructura administrativa a nivel de los distritos en Indonesia. A diferencia de Pando, existe una capa administrativa adicional entre las comunidades y los distritos —los subdistritos o *Kecamatan*— que desempeñan un papel importante a la hora de facilitar o complicar la entrega de proyectos comunitarios de desarrollo a instancias más altas del gobierno.

Varias tendencias en la reforma de la descentralización han fomentado el interés actual del distrito en la pobreza. Estas incluyen: (1) Un movimiento a nivel nacional por diseñar e implementar la Estrategia de Reducción para la Pobreza, (2) La implementación de programas de ayuda a nivel nacional para promover la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad económica, y (3) El interés que cada distrito tiene en crear comunidades que sean autosuficientes y prósperas para mantener la viabilidad financiera del distrito.



Figura 2. Estructura administrativa simplificada de los distritos en Indonesia.

9 Leyes No. 32/2004 y No. 33/2004.

Parte I.

Conceptos



Conceptos de bienestar y pobreza

La pobreza es una falta de bienestar

El primer paso para reducir la pobreza es entender lo que significan el bienestar y la pobreza. Es importante definir conceptos que tengan sentido para poder identificar las causas de la pobreza, los objetivos de la reducción de la pobreza y el ámbito de acción.

Los gobiernos locales necesitan conceptos de bienestar y pobreza que tengan sentido a nivel local y que les permitan tomar decisiones apropiadas. Los conceptos presentados aquí pueden servir como punto de partida para discusiones dentro de los gobiernos y las comunidades acerca de la pobreza, el bienestar y la relación entre ambos.

Una disminución de la pobreza significa un aumento en el bienestar. Ambos conceptos están íntimamente ligados y conciben el problema desde dos perspectivas diferentes. En su definición general, la pobreza se entiende como una “falta de bienestar” y ambos conceptos son usados en este libro indistintamente. Por ejemplo, si una persona carece de bienestar, él o ella está en situación de pobreza. Por otro lado, si él o ella goza de bienestar, entonces lleva una vida feliz, próspera y se siente satisfecha.

Si bien se trata de una definición poco convencional, es sumamente útil cuando tratamos de entender las diferentes definiciones que existen en cada uno de los países y, útil también, al evaluar y analizar las varias dimensiones que caracterizan la pobreza. Más aún, la palabra ‘pobreza’ tiene por lo general una

connotación negativa, ya sea de pasividad, incompetencia o retraso; el uso de este término puede ser ofensivo o degradante. El concepto de bienestar, por otro lado, permite abordar el tema de la pobreza de manera más positiva. *Por lo tanto, ‘la pobreza’ debería ser entendida para los propósitos de este libro como ‘falta de bienestar’ y, a su vez, el ‘bienestar’ como ‘pobreza reducida’.*

La pobreza es mucho más que bajos ingresos

Durante muchos años, ser pobre fue definido como no tener dinero suficiente. Muchos países continúan midiendo la pobreza sólo en términos de ingresos o bienes de consumo y de servicios. Incluso hoy, uno de los indicadores de pobreza más conocidos es la línea de pobreza de un dólar al día. El Banco Mundial aún usa este indicador para comparar los diferentes niveles de pobreza entre países.

No hay duda de que el dinero es importante. Se lo utiliza para obtener alimentos, medicinas y educación. Sin embargo, el dinero por sí solo no es suficiente. Por ejemplo, una familia puede tener ingresos relativamente altos pero no tener acceso a servicios médicos, agua potable o educación formal. En otros casos se da la situación inversa: Una familia con poco dinero en efectivo puede satisfacer todas sus necesidades básicas. ¿Significa esto que la familia es pobre?

Desde mediados de los ochenta, los conceptos de pobreza han ido evolucionando, desde una simple consideración de ingreso o consumo hacia definiciones que incluyen diversas dimensiones de privación y bienestar. Hoy, importantes organismos de desarrollo como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utilizan definiciones de pobreza que contemplan aspectos como necesidades básicas, estilos de vida propios, elección, activos, capacidades, inclusión social, desigualdad, derechos humanos, titulación, vulnerabilidad, empoderamiento y bienestar subjetivo¹⁰.

10 Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía en 1988, fue el primero en introducir la noción de capacidad (e.g. Sen 1993, 1997, 1999).

La pobreza y el bienestar tienen muchas dimensiones

Ser pobre significa carecer de una serie de cosas. Puede significar no tener ingresos suficientes como para satisfacer las necesidades del hogar o carecer de bienes como para proporcionar estabilidad o enfrentar cambios inesperados como la pérdida de un trabajo, enfermedad u otros tipos de crisis. Puede significar también que otras necesidades básicas como salud, educación o vivienda, no son satisfechas en forma adecuada. Sin embargo, la pobreza es también algo subjetivo y puede ser causada por *sentimientos* como privación, vulnerabilidad, exclusión, vergüenza o dolor. Una persona puede sentirse pobre si su nivel de bienestar decrece o si se compara con otros que están en mejor situación.

La pobreza más seria ocurre no sólo cuando uno *se siente* pobre sino también cuando uno carece de los medios que le permitirán salir de ese estado de pobreza. Ser pobre no sólo significa ‘no tener pescado’, significa también ‘no saber cómo pescar’, ‘no saber dónde pescar’, ‘no tener una red’, o ‘no tener el derecho de pescar’. Además, en muchas ocasiones, no se puede pescar porque el estanque está seco o contaminado. Muchas poblaciones pobres simplemente no tienen la capacidad, oportunidad o la libertad para superar el estado de pobreza en que se encuentran: Ellos están atrapados en la pobreza.

A fin de poder captar todas estas dimensiones de la pobreza y el bienestar, se vio la necesidad de contar con un concepto multidimensional. Un enfoque posible es el Modelo de Esferas Anidadas de Pobreza (MEAP, Gönner *et al.* 2007). En este modelo, la pobreza y el bienestar están representados por diferentes esferas o aspectos de la vida diaria. El núcleo del modelo es el *bienestar subjetivo* (BS), que recibe el impacto directo de las siguientes esferas del centro: *salud, riqueza y conocimiento*. Estas esferas, e indirectamente el bienestar subjetivo, se ven influenciadas a su vez por las esferas contextuales. Ellas contemplan los aspectos *naturales, económicos, sociales y políticos* de la vida que tienen un impacto directo o indirecto sobre las esferas del centro. Las esferas contextuales están, a su vez, influenciadas por la *infraestructura* y los *servicios*.

La idea del Modelo de Esferas Anidadas de Pobreza puede ser representada por una serie de círculos concéntricos (Véase Figura 3). En el núcleo del modelo se encuentra el bienestar subjetivo, rodeado por los principales aspectos de

Recuadro 1. ¿Quiénes son oficialmente pobres?

Existen diferentes enfoques para determinar los niveles de pobreza de una población y definir quién es realmente pobre. Uno de ellos es la línea de pobreza. Las líneas de pobreza se ubican por lo general en los niveles de consumo mínimos para satisfacer necesidades físicas básicas. Los individuos que se encuentran por debajo de esa línea son considerados pobres. La mayoría de los países cuenta con una definición propia de esa línea de pobreza y, como resultado, la pobreza es muy diferente entre países. Para poder efectuar comparaciones entre países, las Naciones Unidas y el Banco Mundial utilizan una serie de índices globales:

- El Banco Mundial y las Naciones Unidas definen la pobreza absoluta como un ingreso per cápita de menos de US\$ 1 al día (ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo).
- El Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH) es una medida de tres indicadores: esperanza de vida, tasa de alfabetización y el estándar de vida. La esperanza de vida es medida en términos del porcentaje de personas que no llegan a los 40 años de edad, la tasa de alfabetización se mide por el porcentaje de analfabetos adultos combinados con la proporción de inscritos en las escuelas primarias, secundarias y terciarias, y el nivel de vida se calcula en términos del PIB per cápita.
- El Índice de Pobreza Humana para Países en Desarrollo del PNUD (IPH1) utiliza los mismos indicadores pero calcula el nivel de vida en términos del acceso a agua potable y atención médica y del porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años de edad.

la pobreza, que abarcan las necesidades básicas y el contexto que permite que los pobres salgan de ese estado de pobreza.

El *bienestar subjetivo* es muy personal y emocional. No tiene un valor constante y varía según el estado de ánimo y las circunstancias. Por lo general, las personas comparan su nivel de vida con el nivel de vida de otros o con el bienestar del que disfrutó en un momento dado. Los sentimientos personales de felicidad, seguridad, inclusión y satisfacción también repercuten sobre el estado general de bienestar subjetivo. Igualmente contempla otras formas de bienestar como el bienestar corporal, el bienestar social, el autorespeto o el sentirse seguro y protegido.

La parte *central* del modelo contempla ‘necesidades básicas’ como alimentos, salud, vivienda y educación. También abarca las capacidades de tipo general con las que cuenta cada individuo (capacidades y condición física) para salir de la pobreza. En este modelo, las necesidades básicas y las capacidades individuales se van agregando a tres categorías: salud, riqueza y conocimiento (tanto formal como informal o tradicional). La esfera central también es lo que muchas personas en la investigación en Indonesia definieron como los principales aspectos de la pobreza. Junto con el bienestar subjetivo representa un buen indicador de la pobreza o el bienestar en el hogar.

En lo relativo a las cinco esferas *contextuales*, la *esfera natural* se refiere la disponibilidad y calidad de los recursos naturales mientras que la *esfera económica* a las oportunidades económicas y las redes de seguridad existentes. La *esfera social* abarca aspectos como capital social y cohesión, así como confianza y conflictos. Por su parte, la *esfera política* contempla derechos y participación o representación en la toma de decisiones, empoderamiento y

libertad. La capa exterior del modelo es la quinta esfera contextual, que a su vez impacta las otras cuatro esferas contextuales: infraestructura y servicios. Por lo general, estos servicios son suministrados por entidades gubernamentales, ONG, proyectos de desarrollo y el sector privado. El contexto se refiere al entorno que favorece los intentos por salir de la pobreza y reducir el riesgo de caer en la pobreza o quedar atrapado en ella permanentemente.

La dinámica y causalidad de la pobreza están reflejadas en

las diferentes capas del MEAP.

El bienestar subjetivo es de naturaleza transitoria. Por lo general, fluctúa debido a una serie de influencias. Sin embargo, el bienestar subjetivo también está relacionado con aspectos del centro. Por lo tanto, una mejoría del bienestar en el plano central lleva con frecuencia a una mejoría en el nivel de bienestar subjetivo. Del mismo modo, una sensación de poco bienestar en el plano central, significa un bienestar subjetivo bajo.

En un lapso mayor de tiempo, tanto el bienestar central como el bienestar subjetivo están influenciados por el contexto. Por ejemplo, el nivel de conocimiento aumenta con una mejor educación, los problemas de salud con la contaminación ambiental, mientras que el

bienestar subjetivo disminuye cuando hay conflictos sociales. Por lo tanto, existe un nexo causal fuerte desde el exterior hacia el centro.

Las categorías presentadas en el MEAP son deliberadamente amplias e incluyen tanto necesidades básicas como contextos favorables. En cualquier situación particular, un gobierno local puede querer definir las esferas y sus indicadores en función de sus propias prioridades. La segunda herramienta de esta guía presenta una

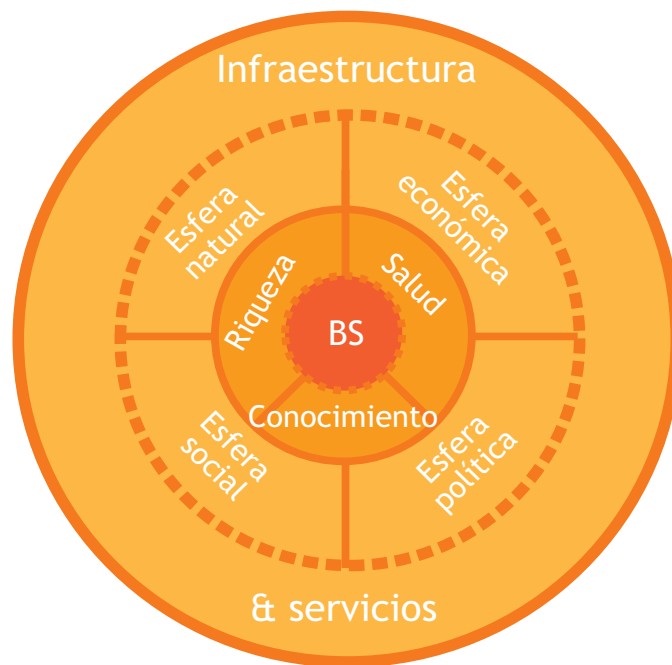


Figura 3. Modelo de Esferas Anidadas de Pobreza (MEAP).

aplicación práctica del modelo. Nos muestra cómo crear indicadores que sean relevantes a nivel local y cómo mostrar en forma gráfica la condición de cada una de las esferas del bienestar, usando simples códigos de color. También permite evaluar las ventajas y desventajas que resultan de la mejora en una esfera (por ejemplo la esfera económica) a costas de otra (por ejemplo la esfera natural).

Referencias y lecturas adicionales

- Angelsen, A. y Wunder, S. 2003 Exploring the forest-poverty link: key concepts, issues and research implications. Occasional Paper No. 40. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barrett, C. 2006 Poverty traps and resource dynamics in smallholder agrarian systems. SAGA Working Paper. Cornell University, USA.
- Cahyat, A., Gönner, C. y Haug, M. 2007 Poverty monitoring manual. (CIFOR-BMZ Poverty and Decentralization Project) CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Carter, M.R. y Barrett, C.B. 2006 The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach. *Journal of Development Studies* 42(2): 178-199.
- Chambers, R. y Conway, G.R. 1991 Sustainable rural livelihoods. Practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296.
- Fuentes, D., Haches, R., Maldonado, R., Albornoz, M., Cronkleton, P., de Jong, W., y Becker, M. 2005 Pobreza, descentralización y bosque en la Amazonia Boliviana. **Centro para la Investigación Forestal Internacional**. Editorial El País, Santa Cruz, Bolivia.
- Gönner, C., Haug, M., Cahyat, A., Wollenberg, L., de Jong, W., Limberg, G., Cronkleton, P., Moeliono, M. y Becker, M. 2007 Capturing nested spheres of poverty: a model for multi-dimensional poverty analysis and monitoring. Occasional Paper No. 46. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Kanbur, R. y Squire, L. 1999 The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions. Background Paper for the World Development Report. The World Bank, Washington, DC.
- Narayan, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A. y Koch-Schulte, S. 2000 Voices of the poor: can anyone hear us? Oxford University Press for the World Bank, New York.
- Narayan, D., Chambers, R., Kaul Shah, M. y Petesch, P. 2000 Voices of the poor: crying out for change. Oxford University Press for the World Bank, New York.
- Narayan, D. y Petesch, P. 2002 Voices of the poor: from many lands. Oxford University Press for the World Bank, New York.
- Ravallion, M. [s.f.] How not to count the poor? A reply to Reddy and Pogge. Disponible en: <http://www.columbia.edu/~sr793/wbreply.pdf>.
- Reddy, S.G. y Pogge, T. 2005 How not to count the poor. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=893159>.
- Scoones, I. 1998. Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis. Working Paper 72. Institute for Development Studies, Brighton, UK.
- Sen, A.K. 1993 Capability and well-being. En: Nussbaum, M.C. y Sen, A.K. (eds.) *The quality of life*. Clarendon Press, Oxford, UK.
- Sen, A.K. 1997 Editorial: Human capital and human capability. En: *World Development* 25(12): 1959-1961.
- Sen, A.K. 1999 Development as freedom. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Streeten, P.P., Burki, S.J., ul Haq, M., Hicks, N. y Stewart, F. 1981 First things first, meeting basic human needs in developing countries. Oxford University Press, New York.
- Sumner, A. 2004 Economic wellbeing and non-economic wellbeing: a review of the meaning and measurement of poverty. WIDER Research Paper No. 2004/30. Disponible en: <http://www.wider.unu.edu/publications/rps/rps2004/rp2004-030.pdf>.

UNDP (United Nations Development Programme) 2005 Human development report. Oxford University Press, New York.

World Bank 2000/01 World development report (WDR) 2000/2001: attacking poverty. The World Bank, Washington, DC.

World Bank 2002 A sourcebook for poverty reduction strategies. The World Bank, Washington, DC.



Foto: Kristen Evans

¿Cómo pueden los gobiernos locales influir en la pobreza?

Los gobiernos locales tienen un gran potencial para enfrentar el problema de la pobreza. Sin embargo, no les es fácil definir prioridades, diseñar estrategias y emprender las acciones necesarias. Las siguientes pautas permiten que los gobiernos identifiquen algunos aspectos de la pobreza que pueden estar tratando de influenciar.

¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?

El campo de acción que los gobiernos locales tienen para enfrentar la pobreza depende del marco legal establecido en las políticas de descentralización, los recursos que le han sido asignados y las decisiones que toma para usar estos derechos y recursos (Recuadro 2). Es muy importante determinar si el gobierno local puede tener incidencia en los factores que contribuyen a la pobreza para decidir si se diseña una estrategia para la acción.

Existen muchas razones por las que un gobierno local que cuenta con el mandato legal y la autoridad para enfrentar el problema de la pobreza, no emprende acciones efectivas. Por ejemplo, es probable que el gobierno carezca de voluntad política debido a conflictos de interés, sesgos o corrupción, y como resultado, no prioriza la reducción de la pobreza a la hora de tomar decisiones. Asimismo, es muy posible que el gobierno no cuente con capacidad suficiente como para actuar

Recuadro 2. Capacidad de los gobiernos locales de influir sobre la pobreza y superar obstáculos

El gobierno local tiene autoridad pero no la ejerce	El gobierno local puede enfrentar el problema de la pobreza pero la política actual no le ha asignado un mandato específico	Fuera del control del gobierno
<ul style="list-style-type: none"> Falta de voluntad para hacer cumplir las normas Insuficiente asignación de fondos para los programas de reducción de la pobreza Falta de capacidad y personal calificado Falta de instituciones o mecanismos para enfrentar conflictos Comunicación deficiente con las comunidades y falta de información acerca de las condiciones rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene jurisdicción sobre los recursos forestales No existe un marco que permita la coordinación con otras instancias gubernamentales Ausencia de controles y equilibrios para reducir la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> Desastres naturales Topografía accidentada Suelos pobres Volatilidad de precios en los mercados internacionales

de manera eficaz si carece de recursos o personal suficientes, o si los costos de llevar a cabo sus acciones son onerosos. Con frecuencia, el gobierno no cuenta con información acerca de la pobreza local. Por ejemplo, es muy posible que no sepa dónde están los pobres o por qué son pobres. Incluso, aún si cuenta con información referente a la pobreza, el gobierno local puede carecer de capacidad para sintetizar la información o diseñar estrategias para enfrentar dicha situación.

En otros casos, el gobierno local tiene el potencial para enfrentar la pobreza pero las políticas de descentralización o las reformas vinculadas a ella no le dan el mandato o promueven las condiciones necesarias para que pueda actuar. Por ejemplo, el gobierno local podría estar interesado en ayudar a las comunidades a resolver conflictos en torno a los derechos de propiedad o a contar con información detallada que le permitiría ayudarles a mejorar el manejo forestal; sin embargo, es muy posible que no lleve a cabo acción alguna porque no tiene jurisdicción sobre los recursos forestales. Los marcos legales que determinan la asignación de fondos a los organismos gubernamentales pueden transferir fondos generados de las patentes de uso e impuestos hacia otros niveles del gobierno, de manera que los gobiernos locales no tienen interés alguno en promover un manejo forestal sostenible o una distribución justa de los beneficios.

Si bien nos referimos a políticas de descentralización, somos conscientes de que por lo general las reformas producen mayores cambios de política que pueden tener un impacto directo sobre los gobiernos locales. Los cambios en los gobiernos nacionales y las reformas en los ámbitos de participación política, libertad de expresión, mercados, tierra o forestería, generalmente se dan en el marco de la descentralización. Es imperativo entender estos grupos de políticas para comprender el campo de acción del que dispone un gobierno local. Lamentablemente, el impacto de las nuevas políticas no es por lo general muy claro y toma tiempo determinar cómo van a funcionar y dónde hay vacíos. Cuando los gobiernos locales no cuentan con un mandato específico, es muy posible que ellos necesiten colaborar con otros organismos del gobierno que sí cuentan con un mandato, apoyan un cambio de política y promueven la participación de los organismos de la sociedad civil. Los gobiernos locales necesitan estar continuamente vinculados con las políticas e iniciativas de desarrollo a nivel nacional y regional para asegurarse de que los programas locales sean eficaces y viables.

Aunque se han diseñado sistemas descentralizados, muchas de las causas de la pobreza están fuera del control del gobierno local, como por ejemplo los desastres naturales, los recursos degradados o los precios fijados por los mercados internacionales. En estos casos, si el gobierno local realmente no puede tener un impacto directo sobre las causas, debería orientar sus esfuerzos hacia la reducción de los impactos negativos. Para ello, es muy probable que el gobierno local necesite solicitar la ayuda de organismos externos, buscar estrategias económicas alternativas o exigir compensación por pérdidas.

Cuando los gobiernos locales tienen el mandato o la autoridad, entonces no hay nada que les impida emprender acciones inmediatas y directas. Cuando no cuentan con el mandato pero sí tienen el potencial de enfrentar la pobreza, las estrategias deberían estar orientadas hacia actividades de colaboración y defensa con grupos que sí cuentan con dicha autoridad. Cuando existen pocas posibilidades de que el gobierno local pueda tener un impacto sobre las causas de la pobreza, lo mejor entonces es prepararse o mitigar los impactos de estas causas.

Cuatro pasos que mejoran la acción de los gobiernos locales

Existen cuatro pasos que los gobiernos locales pueden seguir para mejorar su actuación ante los pobres, los mismos que se basan en observaciones de esfuerzos de gobiernos locales alrededor del mundo:

1. Comprender la pobreza y el bienestar local
2. Estar en contacto con la población pobre y coordinar con ella
3. Empezar acciones que benefician a los pobres
4. Lograr un equilibrio entre los diferentes aspectos del bienestar

Recuadro 3. ¿Qué están haciendo los gobiernos locales para reducir la pobreza en Pando?

Los gobiernos municipales de Pando aún están adaptándose a las nuevas obligaciones y oportunidades que se les han presentado desde que empezaron las reformas vinculadas al proceso de descentralización. Aún así se han registrado algunos éxitos. Los gobiernos municipales han atendido solicitudes de comunidades para construir sistemas de agua, escuelas y caminos, así como proveer generadores eléctricos pequeños. Y si bien los servicios de atención médica son satisfechos por instituciones que no pertenecen al gobierno municipal, el concejo municipal desempeña un papel importante, ya que designa a los miembros que supervisarán la implementación de servicios.

En el ámbito político, los gobiernos municipales han aumentado considerablemente la participación de sus electores en la toma de decisiones a nivel municipal. No obstante, el proceso está lejos de alcanzar los resultados esperados.

Debido al escaso presupuesto, la capacidad del gobierno municipal para influenciar el bienestar de las familias es bastante reducida. Los fondos que los municipios reciben del gobierno nacional dependen del tamaño de la población local. Sin embargo, en muchas ocasiones no es posible saber cuál es el tamaño de la población actual. Es difícil determinar las poblaciones municipales de Pando y dado que los límites no están bien definidos y a la migración de los trabajadores durante la cosecha de castaña, algunas municipalidades triplican su tamaño durante la temporada de castaña. A pesar de que los migrantes no son electores formales de los gobiernos municipales y no están incluidos en la distribución del presupuesto per cápita, aún así los gobiernos locales tienen que ofrecerles servicios. Como bien lo señaló el alcalde de El Sena, los migrantes pueden ejercer una fuerte presión sobre los presupuestos locales, tales como costos de atención médica durante erupciones de malaria.

Si bien la descentralización aumenta las responsabilidades y el poder de los gobiernos municipales para ayudar a sus residentes, con frecuencia estos esfuerzos se ven duplicados o reducidos por programas mayores llevados a cabo por el gobierno departamental. Las responsabilidades del gobierno incluyen infraestructura, educación, atención médica, manejo de recursos naturales y fortalecimiento del municipio. Hasta hace poco, las personas al frente de los gobiernos departamentales tenían cargos políticos o de confianza en lugar de haber sido elegidos por la población del departamento. Por esta razón no satisfacían las demandas locales, eran poco eficaces y, en algunos casos, corruptos. Las reformas llevadas a cabo en el año 2005, que dispusieron la elección directa de los gobernadores departamentales, aumentaron las esperanzas de que los funcionarios departamentales fueran más sensibles y responsables ante sus electores, aunque los primeros resultados han sido mixtos.

Representantes del gobierno local se reúnen con un investigador de CIFOR en su oficinas de Pando.



Foto: Kristen Evans

1. Comprender la pobreza y el bienestar local

Para comprender las características de la pobreza en sus respectivas áreas, los gobiernos locales necesitan responder las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son pobres y dónde están ubicados?
- ¿Cuáles son las características de la pobreza?
- ¿Cuáles son las diferencias locales en la manera de percibir la pobreza?
- ¿Cuáles son las causas y las condiciones de la pobreza?
- ¿Cuáles son las prioridades de los diferentes grupos de pobres?
- ¿Cuáles son los medios de vida o las estrategias utilizadas para enfrentar la pobreza?
- ¿Cómo están funcionando los esfuerzos por reducir la pobreza?

Para comprender la pobreza, es esencial conocer a los pobres y ver de qué manera las actividades de desarrollo pueden beneficiarlos. Igualmente, es necesario entender cómo cambian las condiciones de la pobreza y hacerse estas preguntas con frecuencia para mantener actualizado el entendimiento que el gobierno local tiene acerca de la pobreza. Los hogares pobres tienen la capacidad de manejar diversos medios de vida lo que les permite compensar riesgos; por ello las intervenciones no deben minar las estrategias de supervivencia que funcionan ni generar dependencia. La recolección de datos sobre la pobreza puede formar parte de un programa de monitoreo y evaluación. El mapeo interactivo (Herramienta 1) y el monitoreo del bienestar en el hogar (Herramienta 2) pueden ser utilizados para estos propósitos.

2. Estar en contacto con la población pobre y coordinar con ella

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos locales es la mejora de la comunicación, interacción y coordinación con los pobres. En muchos lugares, los pobres son el último grupo en recibir atención, ya que por lo general tienen poca influencia en la política local, viven en áreas de difícil acceso o sufren prejuicios y discriminación a causa de su etnicidad, clase o género.

El fortalecimiento de las capacidades de los pobres puede sentar una base sólida que permita ganancias económicas y políticas más adelante. Una mejora en los canales de comunicación y coordinación puede permitir que los gobiernos locales y los pobres lleguen a un entendimiento mutuo y un compromiso constructivo para emprender acciones conjuntas.

En lo posible deberían llevarse a cabo discusiones abiertas con los pobres para que el gobierno local entienda mejor las prioridades de la población pobre. Las herramientas de evaluación comunitaria de los programas implementados por el gobierno (Herramienta 3) y la planificación por escenarios (Herramienta 4) permiten tales acciones.

Una buena comunicación requiere el compromiso de visitar a los pobres en sus hogares, en el campo o en el bosque. Es muy posible que las personas estén más dispuestas a compartir opiniones en su propia comunidad que en una dependencia del gobierno. La presencia física en lugares donde los pobres viven su vida diaria permite que los funcionarios del gobierno vean con sus propios ojos lo que los pobres experimentan.

También se necesitan tomar medidas que fortalezcan la participación y representación de los diferentes grupos de pobres y el sentido de responsabilidad hacia ellos para apoyarlos en la toma de decisiones del gobierno. Tales medidas incluyen reuniones en lugares más accesibles a los pobres, la institución del voto secreto, o acciones simples como hacer saber a la gente que ha sido invitada para expresar sus opiniones. Luego, el gobierno local puede trabajar mejor con los pobres a la hora de desarrollar las acciones necesarias.

Asimismo deberían realizarse esfuerzos explícitos para abordar las necesidades de los grupos ‘invisibles’, como mujeres, niños, adultos mayores y algunos grupos étnicos en peligro de ser ignorados y marginados. Al mismo tiempo, hay que tener cuidado de no estigmatizar o desempoderar a los desaventajados, lo que los podría colocar en forma permanente en la categoría de ‘pobres’. Del mismo modo, las intervenciones orientadas a reducir la pobreza podrían potencialmente crear una dinámica negativa entre los subgrupos empobrecidos si existe la percepción de que algunos grupos son favorecidos por encima de otros, por ejemplo, mujeres por sobre hombres o una minoría étnica por sobre otra.

Recuadro 4. La priorización de la pobreza en Malinau: Una tarea difícil

En el año 2004 se creó en Malinau un Comité de Alivio a la Pobreza para reducir el número de personas pobres en el distrito. Según una directiva del gobierno central, el comité debía diseñar un plan estratégico de alivio a la pobreza, programas distritales de vivienda y orientar los fondos del presupuesto hacia actividades de alivio a la pobreza.

Lamentablemente, el comité no coordinó un programa coherente ni de peso. La coordinación entre los diferentes sectores fue problemática, ya que el comité no contaba con recursos financieros ni autoridad. Sólo algunos de sus miembros tenían experiencia en el campo de alivio de la pobreza. Las recomendaciones del comité referentes a la planificación y el presupuesto no fueron incorporadas al proceso de toma de decisiones del distrito. La mayoría de los funcionarios del distrito consideraba que el comité carecía de importancia. Los criterios de pobreza habían sido impuestos por el gobierno central y desarrollados sin

Oficinas del gobierno local en Malinau, Kalimantan Oriental



Foto: Michaela Hang

tomar en cuenta la condición local de los distritos forestales.

Al mismo tiempo, el presupuesto del distrito había aumentado más del 200% durante el período 2001-2003 y los fondos del gobierno central aún contribuían un 69-70% a los ingresos del distrito, mientras que los distritos tan sólo generaban 4-6%. La mayor parte de los presupuestos del distrito fue utilizada para desarrollar nuevas capitales de distrito como construcción de dependencias del gobierno, viviendas para los funcionarios civiles y otra infraestructura de apoyo.

En el 2004, el presidente del Comité de Alivio a la Pobreza propuso 28 programas para enfrentar temas vinculados a la pobreza que fueron incluidos en el plan estratégico del distrito. Sin embargo, los programas no fueron incluidos en el presupuesto.

3. Emprender acciones que benefician a los pobres

Los gobiernos locales pueden tener un impacto sobre la pobreza mediante el tipo de decisiones que toman. Las ocasiones de ser más receptivos ante los pobres se presentan en el proceso de planificación o distribución del presupuesto cada año, así como la manera en que las decisiones son implementadas. Las oportunidades pueden darse también de forma inesperada. Si un gobierno local está recogiendo información y tomando en cuenta la opinión de sus electores a la hora de hacerlo, será más consciente del tipo de acciones que debe emprender. La eficacia también requiere de rapidez para responder mientras existe la oportunidad.

Los gobiernos locales pueden crear contextos favorables que proporcionen libertad y brinden oportunidades para usar, de la mejor forma posible, las *capacidades* y los *activos* de las personas. Pueden brindar *apoyo*, facilitar la *cooperación* entre los diferentes actores involucrados y reducir la *vulnerabilidad*. Al mismo tiempo, los gobiernos locales deberían tener como objetivo el mejoramiento *sostenible* del bienestar.

Para satisfacer las necesidades de la población pobre, los gobiernos locales necesitan priorizar la reducción sostenible de la pobreza y ser conscientes de cómo sus decisiones afectan el bienestar de la población en sus respectivas áreas. A menos que la

reducción de la pobreza sea priorizada, siempre existirá la tendencia de satisfacer las demandas de personas con más influencia política.

Todos estos principios son igualmente importantes. Por ejemplo, la promoción de mayores cosechas de recursos forestales de una forma que no sea sostenible puede generarle a la gente mayores ingresos monetarios en el corto plazo pero colocarlos en riesgo si esta fuente de ingresos desaparece y no tienen una manera alternativa de generar otra. Los esfuerzos por reducir el grado de vulnerabilidad mediante el suministro de alimentos o vivienda, por ejemplo, no reducirá la pobreza crónica a menos que se creen también oportunidades de desarrollo sostenible.

Algunas acciones emprendidas por el gobierno benefician a los pobres más que otras. En Bolivia e Indonesia, los pobres obtuvieron mayores beneficios cuando los gobiernos locales apoyaron lo siguiente:

- El acceso a beneficios del aprovechamiento de madera y otros productos forestales
- Servicios de salud y educación
- El reconocimiento de los derechos de los pobres a la tierra
- El desarrollo de infraestructura
- El acceso a empleos
- La comunicación entre los electores y el gobierno local.

En muchos lugares, los gobiernos locales aún no han aprovechado la oportunidad de usar recursos forestales en sus esfuerzos por aliviar la pobreza. Los gobiernos locales deberían apoyar el manejo de recursos forestales valiosos para reducir la pobreza. Pueden hacerlo directamente mediante la implementación de políticas de desarrollo económico local. Aún cuando un gobierno local no tiene la autoridad directa sobre

Recuadro 5. Aspectos de la pobreza que pueden ser atendidos por los gobiernos locales

Esfera Natural	Esfera Económica	Esfera Social	Esfera Política
<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar e implementar marcos legales para el uso sostenible de recursos forestales • Apoyar esfuerzos de conservación • Mediar conflictos entre normas consuetudinarias y formales de acceso a los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar un ambiente propicio para el desarrollo económico • Atraer inversionistas • Apoyar a la pequeña y mediana empresa • Facilitar el acceso a capital y mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar grupos sociales relevantes y entrar en contacto con ellos • Ofrecer mediación de conflictos y disputas entre comunidades o entre comunidades y empresas • Promover la cohesión social • Fomentar la colaboración entre grupos de interés locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderar a las comunidades y los grupos vulnerables o marginados mediante una mayor participación • Establecer una comunicación bidireccional con los pobres • Brindar protección legal y seguridad ciudadana • Aumentar la transparencia y combatir la corrupción.

los recursos forestales, puede actuar como defensor de las personas que viven en el bosque y ayudarlas a lidiar con otros organismos del gobierno. Por ejemplo, los funcionarios gubernamentales a cargo de los recursos naturales que ignoran un pedido de una comunidad pobre, tienden a responder más rápidamente a la invitación de una entidad del gobierno local para participar en una reunión. Debería tenerse cuidado que el desarrollo económico y las actividades de manejo forestal sean consistentes con los objetivos de reducción de pobreza.

Algunas maneras en que se pueden manejar los bosques para el beneficio de los pobres incluyen: mejorar el acceso y control de los recursos forestales, educar a los pobres acerca de sus derechos forestales, proteger los bienes forestales de los pobres, crear ambientes propicios para la constitución de empresas forestales y de conservación, mejorar la distribución de beneficios forestales entre los pobres y apoyar el desarrollo de mercado de comunidades pobres.

Desde una perspectiva regulatoria, el gobierno local puede garantizar la seguridad laboral de las operaciones forestales, implementar derechos de propiedad e influir en la distribución de beneficios. También puede cabildear para coordinar regulaciones de reducción de la pobreza entre sectores, especialmente el sector forestal y el ambiental, de desarrollo económico y regulaciones de reducción de la pobreza. El gobierno local puede también brindar ayuda a la hora de elegir especies, cantidades o productos para satisfacer mejor las necesidades y preferencias de los pobres.

No debe darse por descontado que el sector forestal es siempre el sector más importante. En algunos casos existen maneras más efectivas para enfrentar la pobreza: Otras formas de uso de suelos más intensivas, empleo u otros servicios. La dependencia de los bosques puede convertirse en una trampa de la pobreza donde los beneficios de los medios de vida no son suficientes como para permitir que las personas acumulen un excedente o tengan suficiente seguridad económica como para elegir un medio de vida alternativo.

Los gobiernos locales no sólo deberían beneficiar a un segmento de la población que ya disfruta de una posición económica o política sólida. Es esencial que los gobiernos locales protejan los derechos de los pobres y eviten que la elite se apodere de los beneficios. En lo posible, se deberían promover acciones transparentes que denuncien la captura de demasiados beneficios por la elite o la existencia de prácticas ilegales.

El monitoreo del impacto de las acciones llevadas a cabo es esencial para corregir y mejorar esfuerzos futuros.



Foto: Christian Gönner

Los gobiernos locales pueden promover proyectos que fortalezcan el sector forestal, como por ejemplo el aprovechamiento del ratán.

4. Lograr un equilibrio entre los diferentes aspectos del bienestar

Los gobiernos locales pueden influenciar diferentes aspectos de la pobreza. Es importante lograr un equilibrio entre las esferas natural, económica, social y política (Véase arriba ‘La pobreza y el bienestar tienen muchas dimensiones’) y las condiciones del centro que afectan el bienestar subjetivo de las personas. El Recuadro 5 presenta ejemplos que muestran cómo los gobiernos locales pueden tener un impacto en diferentes áreas.

Por lo general, las intervenciones de desarrollo acarrear ventajas y desventajas, esto quiere decir que las ganancias en una esfera se dan a costa de otra. Por ejemplo, la conversión del bosque en aceite de palma en Indonesia generó ingresos significativos pero degradó el bosque y aumentó la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria de los hogares pobres que dependían del bosque.

Muchos gobiernos locales se concentran rápidamente en el sector económico y no le dan tanta importancia a otros aspectos porque son muy sensibles, menos visibles y no saben bien cómo abordarlos. Sin embargo, para lograr un desarrollo sostenible, todas las esferas del MEAP son necesarias y pueden reforzarse mutuamente.

Cuando los gobiernos locales son nuevos, es muy posible que sea necesario mejorar la capacidad de trabajo en estas cuatro áreas. Si bien los gobiernos locales aún se están adaptando a sus nuevos mandatos, existen señales positivas de que la descentralización puede beneficiar a los pobres y mejorar su bienestar. Estar más cerca de los pobres, escucharlos y tratarlos como socios en desarrollo es un primer paso. Además deberían realizarse esfuerzos para mejorar la capacidad y el profesionalismo del gobierno local, así como desarrollar mecanismos para abordar el bienestar en todas las esferas de forma sostenible.

Referencias y lecturas adicionales

- Batterbury, S. y Fernando, J. 2006 Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction. *World Development* 34(11):1851-1863.
- de Jong, W., Ruiz, S. y Becker, M. 2006 Conflicts on the way to communal forest management in northern Bolivia. *Forest Policy and Economics* 8(4):447-457.
- Gottwald, C. 2006 Capacities of rural forest-dependent communities in the northern Bolivian Amazon in times of legal reforms. *Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik* Band 11. Remagen-Oberwinter (Verlag Dr. Kessel), Germany.
- Gregersen, H.M., Contreras-Hermosilla, A., White, A. y Phillips, L. 2005 Forest governance in federal systems: an overview of experiences and implications for decentralization. *En: Colfer, C.J.P. and Capistrano, D. (eds.) The politics of decentralization, forests, power and people: 13-31.* Earthscan, London.
- Jütting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N. y Wegner, L. 2004 Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact. Working Paper No. 236. OECD Development Centre, Paris.
- Ribot, J.C. y Larson, A.M. (eds.) 2005 Democratic decentralisation through a natural resource lens. Routledge, Oxon, UK. 260p.
- Ruiz, S.A. 2005 Institutional change and social conflicts over forest use in the northern Bolivian Amazon. *Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik* Band 10. Remagen-Oberwinter (Verlag Dr. Kessel), Freiburg, Germany.
- Soetarto, E., Sitorus, M.T.F. y Napiri, M.Y. 2001 Decentralisation of administration, policy making and forest management in Ketapang district, West Kalimantan. *Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia* Case study No. 8. CIFOR, Bogor, Indonesia. 55p.
- Wollenberg, E., Moeliono, M., Limberg, G., Iwan, R., Rhee, S. y Sudana, M. 2006 Between state and society: local governance of forests in Malinau, Indonesia. *Forest Policy and Economics* 8(4): 421-433.

¿Cómo pueden influir los bosques en la pobreza?

Los gobiernos locales que están tratando de reducir la pobreza en áreas forestales enfrentan desafíos diferentes a los existentes en áreas agrícolas o urbanas. Los bosques ofrecen oportunidades únicas para reducir la pobreza pero también condiciones que pueden atrapar a la gente en la pobreza.

El nexo entre bosques y pobreza depende de varios factores, como el grado de lejanía del bosque, la gama de recursos encontrados en él y la forma en que la gente local interactúa con estos recursos. El nexo puede ser complejo. Por ejemplo, en Pando, las familias tienen uno de los ingresos per capita más altos del país porque la castaña recolectada en los bosques naturales representa un negocio lucrativo. Sin embargo, enfrentan al mismo tiempo serias dificultades porque sus alejadas comunidades no cuentan con servicios de salud y educación adecuados.

Es indispensable que los gobiernos locales entiendan el papel que los bosques desempeñan en los medios de vida rurales. Esto permitirá que sus esfuerzos por reducir la pobreza respondan a los problemas de las comunidades sin producir impactos negativos sobre los recursos que sustentan sus medios de vida.

¿Qué es la pobreza en las comunidades forestales?

La pobreza es multidimensional. Por ello es importante determinar qué aspectos de la pobreza son relevantes para las poblaciones

que viven en los bosques. Los medios de vida basados en el bosque ofrecen tanto oportunidades como limitaciones. Por lo general, la infraestructura es pobre y los servicios limitados pero, al mismo tiempo, no enfrentan los problemas característicos de las poblaciones urbanas como sobrepoblación, violencia y contaminación. El bienestar subjetivo de las personas que viven en el bosque puede verse influenciado por los fuertes vínculos emocionales y espirituales que tienen con los diferentes paisajes del bosque. Estos factores varían en función del lugar pero en esta sección discutiremos algunos de los principales aspectos que determinan las condiciones de pobreza en los bosques.

La comprensión de las características de la pobreza y el bienestar en los bosques se ve complicada por la diversidad encontrada en los bosques, tanto dentro de las comunidades y entre ellas y las diferencias en los derechos y las oportunidades de uso de los recursos. Muchas necesidades básicas pueden ser satisfechas con productos forestales. Por ejemplo, los alimentos, las medicinas, el agua potable, los objetos religiosos, el combustible y los materiales de construcción brindan cierto nivel de autosuficiencia. Sin embargo, la ubicación habitual de las comunidades forestales en áreas remotas significa también que el acceso a servicios básicos como educación y salud es bastante limitado.



Foto: Kristen Evans

Las comunidades en Pando generan la mayor parte de sus ingresos del aprovechamiento de la castaña proveniente de bosques naturales.

Los recursos forestales también pueden generar ingresos gracias a una variada gama de productos como madera, nueces, corteza, frutas, carne de monte y plantas medicinales. Esta diversidad permite que las familias eviten el riesgo que significa cambiar productos cuando los precios fluctúan o las estaciones cambian. Sin embargo, las comunidades enfrentan serios obstáculos para obtener dinero en efectivo del bosque, por lo que el nivel de riqueza monetaria de la gente tiende a ser bajo. Algunos productos forestales están distribuidos en forma dispersa en grandes áreas de bosque, requiriendo de grandes inversiones de tiempo y esfuerzo para cosecharlos, por lo que los beneficios económicos son bajos en relación a la inversión realizada. Por lo general, la gente que vive en el bosque no cuenta con información sobre precios o la demanda, y si tratan de acceder a los mercados, los costos de transporte consumen gran parte de sus ganancias. Debido a los riesgos y altos costos de participar en el mercado, las familias dependen fuertemente de intermediarios para vender sus productos agrícolas y forestales. Estos intermediarios retienen una parte sustancial de sus ganancias. La gente que vive en la cercanía de los bosques también tiene menos oportunidades de encontrar un trabajo asalariado. Existen algunas oportunidades de trabajo como la tala maderera, la cosecha de otros productos forestales, la ganadería en áreas desmontadas o la minería pero por lo general son de corto plazo y varían según la época del año.

Las dimensiones sociales como la cooperación, la confianza y la casi ausencia de conflictos—tres indicadores que los pobladores del bosque han identificado como que impactan su nivel de bienestar—pueden variar enormemente entre comunidades forestales. Estas diferencias se dan como resultado de los siguientes factores: la fortaleza de las redes sociales, como aquellas basadas en el parentesco o relaciones de mercado, el nivel de homogeneidad étnica, religiosa, socioeconómica y política, la fortaleza de las jerarquías y las instituciones de gobernanza local, el nivel de competencia por recursos dentro de una comunidad y presiones externas, como aquellas asociadas a los cambios fronterizos. En algunos lugares, el aislamiento o la mala relación con algunas comunidades cercanas requieren de mayor autoconfianza. En otros casos, los individuos pueden depender bastante de otros para sus medios de vida y bienestar, lo que lleva a una mayor cohesión y cooperación. La confianza y la mediación de conflictos se convierten en necesidades para la supervivencia. Cuando la densidad

de población es baja, la habilidad de las comunidades de separarse y mudarse a nuevas áreas cuando hay conflictos, puede proporcionar una válvula de seguridad que disminuya los niveles de tensión.

No es fácil formar redes sociales estables. El aislamiento puede llegar a impedir que se establezcan lazos con otros cuando las oportunidades para interactuar son limitadas. Cuando las personas viven en asentamientos aislados, puede ser costoso y difícil organizarse en grupos, debilitando así la organización política entre las comunidades forestales. Cuando los recursos forestales o la tierra son valiosos, los conflictos dentro de las comunidades o con otros grupos pueden ser intensos. En Kalimantan Oriental, los conflictos en torno al aprovechamiento de agar, conocida como gaharu y usada como incienso, tuvieron serios impactos en la cohesión social de las comunidades. En Pando, los derechos poco claros de tenencia, exacerbados por la alta demanda de castaña, han resultado en ocasiones en violencia.

Las personas que viven en áreas remotas pueden ser marginadas políticamente, poniéndolas en una situación de desventaja en relación a las personas que viven más cerca de áreas urbanas. La lejanía de los centros políticos reduce las oportunidades de participar en reuniones, influenciar a los tomadores de decisiones, o cumplir con requisitos administrativos que afectan la vida diaria. Por ejemplo, en Kalimantan, los miembros de comunidades remotas generalmente no participaban en reuniones importantes porque los avisos llegaban después de que las reuniones se habían realizado. Si bien la marginalización es un problema, en algunos casos, los pobres deciden vivir en áreas remotas para evitar represión política o discriminación.

Los sistemas de tenencia inseguros debilitan la influencia política de las comunidades forestales y amenazan sus medios de vida. Es común que estas comunidades no tengan derechos reconocidos a las tierras que ellos han ocupado durante generaciones. Se los considera invasores sin tierra y no les es dada ninguna voz política. El derecho a recolectar y vender productos forestales influye enormemente el tipo de ingresos del bosque disponibles a los pobres. En muchos lugares, la legislación nacional permite que la población local coseche productos sólo para consumo personal. Cuando las comunidades forestales carecen de derechos de propiedad formales, pueden verse forzadas a vender productos como madera en forma clandestina en mercados ilegales, lo que reduce seriamente su capacidad de negociar precios justos y les niega asistencia legal cuando se saca

Los bosques: ¿Redes de seguridad, trampas de la pobreza o vías de escape?

¿Cuál es el papel que desempeñan los bosques a la hora de ayudar a la gente a salir de la pobreza? Los debates han identificado diferentes roles. Dependiendo de la situación, los bosques pueden funcionar como redes de seguridad o convertirse en trampas de la pobreza.

Los bosques pueden funcionar como redes de seguridad en momentos difíciles, por ejemplo cuando hay inundaciones o una baja en los precios agrícolas. Las poblaciones en los bosques pueden usar en forma temporal productos forestales alternativos para satisfacer necesidades de emergencia cuando no tienen acceso a los recursos primarios de sus sistemas de medios de vida. La función de red de seguridad desempeñada por los bosques permite entonces satisfacer un nivel de consumo mínimo necesario (por ejemplo al proporcionar raíces, carne de monte, vegetales y medicinas) o dinero en efectivo. Sin embargo, la duración de esta red es limitada. Si bien los bosques ofrecen un período de ajuste que permite reducir el impacto de una calamidad, las personas no pueden depender de los bosques durante mucho tiempo y necesitan encontrar otras alternativas rápidamente.

A la inversa, bajo ciertas condiciones, la dependencia de los recursos forestales podría ser vista como una trampa de la pobreza. Esto puede ocurrir cuando los pobres son obligados a desplazarse a áreas marginales del bosque donde los productos disponibles tienen poco valor o donde no cuentan con la capacidad, los bienes o los derechos para sacar provecho de los recursos. Por ello, eligen estrategias de vida que si bien permiten la supervivencia en el corto plazo, en el largo plazo, degradan el recurso. El resultado: una espiral para abajo de una acelerada degradación del recurso y una pobreza creciente.

Las actividades relacionadas con el bosque pueden crear oportunidades o vías de escape para los pobres. La madera, por ejemplo, puede reportarles importantes sumas de dinero en efectivo, pero sólo si las familias pueden superar problemas como el limitado acceso al mercado, derechos de tenencia poco claros y acaparamiento de poder por parte de la elite. Este no es un panorama



Foto: Michaela Flang

provecho de ellos. Si los derechos de propiedad son inseguros o impugnados, pueden perder valiosos recursos ante actores más poderosos, particularmente si se crean mercados y su valor aumenta.

positivo para los bosques porque una vez que las familias empiezan a ganar más dinero, pueden decidir desmontar los bosques, prefiriendo inversión agrícola a medios de vida basados en el bosque. Sin embargo, existen otras estrategias como la recolección de productos forestales no maderables como la castaña, el ratán y la goma natural que proporcionan ingresos relativamente decentes sin degradar el recurso de base. En el futuro, es muy posible que los servicios ambientales ofrezcan oportunidades atractivas para las comunidades que han sabido mantener los paisajes de su bosque natural.

Referencias y lecturas adicionales

- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M. y Djogo, T. 2001 The impacts of decentralisation on forests and forest-dependent communities in Malinau district, East Kalimantan. Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia Case Study No. 3. CIFOR, Bogor, Indonesia. 48p.
- Meijaard, E., Sheil, D., Nasi, R., Augeri, D., Rosenbaum, B., Iskandar, D., Setyawati, T., Lammertink, A., Rachmatika, I., Wong, A. et al. 2005 Life after logging: reconciling wildlife conservation and production forestry in Indonesian Borneo. CIFOR and UNESCO, Bogor, Indonesia.
- Obidzinski, K. y Barr, C. 2003 The effects decentralisation on forests and forest industries in Berau district, East Kalimantan. Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia Case Study No. 9. CIFOR, Bogor, Indonesia. 33p.
- Ribot, J.C., Agrawal, A. y Larson, A.M. 2006 Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34 (11): 1864-1886.
- Shackleton, S., Campbell, B.M., Wollenberg, E. y Edmunds, D. 2002 Devolution and community-based natural resource management: creating space for local people to participate and benefit? *Natural Resources Perspectives* (ODI) 76: 1-6. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/nrp/76.pdf>.
- Sunderlin, W.D., Angelsen, A., Belcher, B., Burgers, P., Nasi, R., Santoso, L. y Wunder, S. 2005 Livelihoods, forests and conservation in developing countries: an overview. *World Development* 33(9): 1383-1402.
- USAID (United States Agency for International Development) 2006 Issues in poverty reduction and natural resource management. USAID, USA. Disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/agriculture/landmanagement/poverty/pubs/poverty_nrm_report.pdf.
- Wollenberg, E., Belcher, B., Sheil, D., Dewi, S. y Moeliono, M. 2004 Why are forest areas relevant to reducing poverty in Indonesia? Governance Brief No. 4. CIFOR, Bogor, Indonesia. Disponible en: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/govbrief/GovBrief0404.pdf.

La primera parte ha presentado y discutido una serie de ideas para reflexionar acerca de la pobreza y el bienestar y su relación con la descentralización en áreas forestales. Si bien es necesario pensar acerca de la pobreza en forma crítica, no es suficiente. Los especialistas en desarrollo y, en especial, los tomadores de decisión del gobierno local requieren más que conceptos teóricos. Ellos necesitan una orientación práctica para mejorar sus estrategias de reducción de la pobreza y hacer que sus programas de desarrollo sean más eficaces.

La segunda parte de esta guía responde a esta necesidad. En base a los conceptos presentados en la primera parte presenta cuatro herramientas prácticas que han sido probadas con éxito en el campo. La descripción de estas herramientas tiene el objetivo de inspirar a los gobiernos locales en sus esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar el bienestar de sus electores.



Foto: Kristen Evans



Parte II.

Herramientas de monitoreo y planificación



Estrategias de apoyo a los gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones

Los gobiernos locales están más cerca de la población pobre que los gobiernos centrales; sin embargo, esto no significa que sus esfuerzos por reducir la pobreza sean siempre exitosos. Los gobiernos locales pueden tener toda la voluntad del mundo pero carecer de los recursos, la capacidad o el mandato político necesarios para poder reducirla con eficacia. A pesar de estos obstáculos hay algo que los gobiernos locales pueden hacer en sus esfuerzos por reducir la pobreza: involucrar directamente a los pobres en la toma de decisiones del gobierno.

La Figura 4 presenta un esquema simplificado del proceso de toma de decisiones de un gobierno local. Específicamente muestra cómo se toman decisiones en Bolivia e Indonesia.

La Figura 4 muestra también la utilidad de las cuatro herramientas en el proceso de toma de decisiones. Mientras que algunas pueden usarse para mejorar la planificación participativa en tanto permiten que las comunidades identifiquen y prioricen sus demandas, otras sirven de apoyo a los gobiernos locales en sus actividades de monitoreo o evaluación para reducir la pobreza. Las herramientas permiten fortalecer el proceso de toma de decisiones, ya que proporcionan información nueva y brindan oportunidades para intervenir en cualquier fase estratégica del proceso. También contemplan mecanismos para mejorar la participación de las comunidades.



Figura 4. Fases del proceso de toma de decisiones

Monitoreo

¿Qué es el monitoreo?

El monitoreo es la recolección y análisis sistemático de información para determinar si algo está cambiando. El monitoreo es una función importante del gobierno y un componente esencial en el proceso de aprendizaje de los gobiernos locales a los que les han sido asignadas nuevas responsabilidades y recursos en el marco del proceso de descentralización. Con los resultados del monitoreo, los gobiernos locales pueden evaluar si sus programas están funcionando e identificar cómo mejorarlos. En este sentido, aprenden tanto de sus éxitos como de sus fracasos.

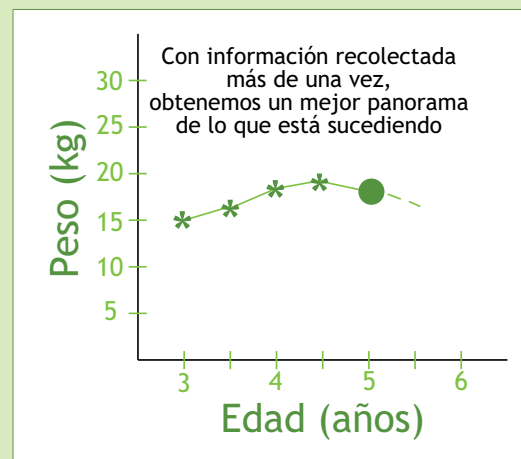
El monitoreo también permite que los gobiernos locales determinen si los nuevos procesos gubernamentales son participativos. Por ejemplo, el monitoreo puede responder preguntas como las siguientes:

- ¿Consultan los líderes comunitarios a sus electores antes de proponer proyectos?
- ¿Está aumentando la participación de la comunidad en las reuniones de programación del presupuesto anual?, ¿Quiénes están participando?

El monitoreo también permite que los representantes del gobierno comprendan mejor la situación particular de la población local. Al monitorear el impacto de sus programas y servicios, los gobiernos locales pueden determinar si los programas están ayudando a la población e identificar cómo mejorarlos. Este tipo de información es sumamente útil a la hora de priorizar y planificar actividades. Por ejemplo, el

Recuadro 6. Los indicadores deben medirse más de una vez

Imagínese que un técnico sanitario pesa a un niño sin tener información previa acerca del paciente o haberlo visto antes. Probablemente le será muy difícil sacar conclusiones acerca del crecimiento del niño. Sin embargo, si este técnico contase con la historia clínica del paciente, donde figura el peso tomado en intervalos regulares a lo largo de varios meses, le sería posible contextualizar lo observado e identificar una tendencia. ¿El peso del niño está aumentando de forma continua?, ¿Se ha mantenido estable?, ¿Ha disminuido? La tendencia nos diría mucho acerca del crecimiento del niño. No obstante, sin una observación sistemática, el técnico podría sospechar que hay algo raro pero no podría aseverarlo con seguridad. Asimismo, podría asumir que todo está bien a pesar de que un cambio importante está teniendo lugar. Ahora, si este técnico también pudiese utilizar información de otras observaciones recolectadas a través de los años, le sería posible ponerlas en un contexto mayor y formular preguntas importantes: ¿Se trata de un cambio inesperado o fuera de lo normal?



monitoreo permite que los gobiernos locales respondan preguntas como las siguientes:

- ¿Se dispone de más horas de energía eléctrica al día y por hogar que antes?
- ¿Ha mejorado el servicio de transporte a las comunidades?, ¿Ha disminuido el tiempo promedio de viaje a las comunidades?
- ¿Ha aumentado o disminuido la incidencia de malaria en el municipio? ¿Han tenido efectos positivos los programas de erradicación de malaria?

En la actualidad el monitoreo, cuando se realiza, es una idea de último momento o simplemente una actividad que se lleva a cabo para cumplir con un requisito administrativo, como por ejemplo la presentación de un informe. En ese caso, el monitoreo prácticamente no está vinculado a un proceso de toma de decisiones. Por lo general, los gobiernos locales tienen numerosas demandas, tanto de tiempo como de recursos, y con frecuencia el monitoreo no figura entre sus prioridades. En ocasiones cometen el error de confundir el monitoreo con la auditoria y por lo tanto es visto con cierto recelo.

Aún así, el monitoreo es importante para los gobiernos locales porque les permite:

1. Hacer un seguimiento de sus actividades. El gobierno local puede efectuar un seguimiento de aquellos procesos necesarios para su funcionamiento: cuándo se realizan las reuniones, quiénes participan en ellas o cómo han sido implementados los proyectos. A este tipo de seguimiento se lo conoce como *monitoreo de procesos*.
2. Apreciar cómo cambian las condiciones a lo largo del tiempo. ¿Las cosas están mejorando, empeorando o siguen iguales? Este tipo de monitoreo describe las condiciones *in situ* mediante la medida continua y sistemática de indicadores elegidos para observar el cambio. ¿Está mejorando el bienestar en los hogares?, ¿Ha empeorado la calidad del agua? El monitoreo de estos parámetros ayuda a los gobiernos locales a comprender mejor la naturaleza de la pobreza y el bienestar.
3. La comparación de estos resultados permite determinar el vínculo entre gestión e impacto. La recolección sistemática de información referente a la implementación

de los programas así como de los cambios en el área intervenida permite que el gobierno local determine si está teniendo un impacto y evalúe si los esfuerzos han valido la pena. Por ejemplo, un gobierno local que ha venido financiando un programa piloto de desayunos escolares desea ampliar el programa y está buscando socios para que lo ayuden a financiarlo. Sin embargo, sólo puede demostrar que el programa ha tenido éxito si puede probar que el programa fue implementado, benefició al público objetivo y que los niños están ahora mejor alimentados. El nexo entre acción y resultados indica si el programa ha tenido éxito o no. A este proceso se lo conoce como *monitoreo de impactos*.

4. Planificar mejor. El monitoreo proporciona información a los gobiernos locales que los ayuda a priorizar y orientar sus actividades (dónde, quién, qué tipo de problemas, etc.).
5. Documentar y justificar sus acciones o demandas. El hecho de proporcionar información a los electores no sólo es crucial a la hora de justificar programas sino que también permite que los electores evalúen los progresos logrados. Este tipo de información podría ser solicitada en el momento de buscar un socio para financiar inversiones de desarrollo futuras.

Tipos de monitoreo

El proceso de monitoreo y evaluación puede realizarse en todas las fases de desarrollo de un proyecto. Los tipos de monitoreo más conocidos son: el monitoreo de procesos y el monitoreo de impactos.

El monitoreo de procesos. Se centra en la implementación de las actividades del gobierno local. El monitoreo de procesos permite responder las siguientes preguntas: ¿Ha aumentado la participación de la comunidad en las reuniones de programación del presupuesto anual? ¿Se les ha distribuido a todas las comunidades información oficial? El monitoreo de procesos es importante porque permite que los gobiernos y las comunidades evalúen la forma en que están siendo implementados los programas e identifiquen cómo mejorarlos.

El monitoreo de impactos. Se centra en los cambios que resultan de las intervenciones llevadas a cabo por el gobierno local. Por lo general es aquí donde se determina el éxito o fracaso en el logro de las metas y objetivos propuestos. ¿El índice de alfabetización ha aumentado debido a los mejores servicios de educación? ¿El número de casos de malaria ha disminuido como resultado de una mejor atención médica? Uno de los problemas con el monitoreo de impactos es que no siempre es posible establecer un nexo causal fuerte. Una disminución en la tasa de mortalidad por malaria puede también estar relacionada con cambios en el medio ambiente. Sin embargo, si la tasa de mortalidad no varía a pesar de la implementación de campañas de salud, esto puede indicar que las medidas para combatir la enfermedad no han tenido éxito.

Indicadores

Un indicador proporciona información relevante y medible sobre una situación o tendencia particular. Es la clave que nos permite acceder a una realidad más compleja. Un indicador puede expresarse como un valor; por ejemplo el número de kilómetros de un camino asfaltado en la municipalidad o el porcentaje de miembros de la comunidad que participan en una reunión. Un indicador también puede expresar la calidad de algo en base a opiniones y percepciones:

por ejemplo si las personas opinan que el transporte está mejorando o empeorando o si las escuelas están ofreciendo mejor educación.

En el ejemplo del Recuadro 6, la pregunta de monitoreo es: ¿El niño está sano? Para poder contestarla elegimos un indicador, por ejemplo, el peso del niño. El peso no es un indicador de salud, pero el hecho de saber si el peso del niño está dentro de parámetros normales o si está aumentando de peso normalmente, nos dirá algo acerca de su estado general de salud. Por ejemplo, puede ser que un niño que está perdiendo peso esté enfermo, en cuyo caso la pérdida de peso es un efecto secundario de la enfermedad. Pero también es posible que el niño esté perdiendo peso por falta de alimentación. En ese caso, la pérdida de peso indica tanto una falta de alimentación como un problema de salud. Igualmente, es posible utilizar un indicador que exprese una valoración; por ejemplo, si le preguntamos al especialista de salud que nos de su opinión acerca de la salud del niño. Esto nos proporcionaría información que complementaría el indicador de peso.

¿Cuándo se debe realizar el monitoreo?

El ejemplo del Recuadro 6 muestra que cuando recolectamos información una sola vez no podemos llegar a conclusiones significativas sobre un proceso de cambio. La información debe ser recabada en forma sistemática, en intervalos que tengan sentido para el tema en cuestión. ¿Pero con qué periodicidad debemos recolectar la información?: ¿Semanalmente, mensualmente, anualmente? La frecuencia del monitoreo depende de los objetivos propuestos. Si se monitorea el peso del niño para identificar algún problema de salud, entonces hacerlo una vez al año no será suficiente. Por otro lado, monitorear el peso una vez por semana resulta siendo una tarea muy pesada. La clave está en encontrar un equilibrio entre tener una cantidad suficiente de observaciones para poder identificar y reaccionar a tendencias importantes sin que el proceso sea muy costoso o lleve mucho tiempo.

Los datos deben ser recabados en momentos clave. Por ejemplo, en Bolivia, el censo de población en Pando se realiza en la época seca, cuando la mayor parte de las familias está viviendo en municipios urbanos. La autoridad regional de salud usa información del censo

referente a la población para determinar cómo distribuir los recursos del sector salud a las municipalidades. Pero durante la época de lluvias, las postas de salud del municipio están saturadas de trabajo debido a la gran cantidad de familias que migran para participar en la recolección de castaña. Las postas de salud del municipio se ven en aprietos a la hora de querer satisfacer las necesidades de esta gran afluencia de gente porque sus recursos han sido presupuestados teniendo en cuenta los bajos niveles de población de la época seca. Asimismo, la temporada de lluvias es la temporada con mayor incidencia de malaria, lo que aumenta aún más la carga de trabajo de los servicios de salud. En este caso particular, los datos pocos precisos del censo distorsionan la distribución de los recursos de salud. En lo posible, la información demográfica debe tener en cuenta la migración estacional a fin de proporcionar un panorama más fidedigno de la situación.

¿Quién debe realizar el monitoreo?

El proceso de monitoreo contempla una gama de actividades, desde el diseño e implementación del plan de monitoreo hasta el análisis y la difusión de los resultados. La decisión de quién estará a cargo de estas actividades depende de los objetivos del monitoreo, el acceso a los datos, la ubicación de los datos y el presupuesto. El monitoreo no tiene que ser una actividad exclusiva del gobierno local. De hecho se debería promover la participación de los electores y grupos de interés. Si los ciudadanos pueden participar e influir en el monitoreo, sentirán que el proceso les pertenece y de esa forma expresarán más interés en los resultados. Cuando el gobierno local fomenta la participación de más personas en el proceso de monitoreo, mejora su credibilidad mediante una mayor transparencia.

El nexo del monitoreo con la planificación

El proceso de monitoreo es importante para los gobiernos locales porque permite mejorar las actividades de planificación. Cuando se lo hace en forma correcta, el monitoreo de la pobreza proporciona información confiable acerca de las tendencias de la pobreza en un distrito o municipio específico. La información permite que los tomadores de decisiones respondan las siguientes preguntas:

- ¿Quién es pobre?
- ¿Qué tan pobres son los pobres?
- ¿Dónde viven?, ¿Por qué son pobres?
- ¿Qué se puede hacer al respecto?
- ¿Cómo cambia esta situación con el tiempo?

Con esta información, un gobierno local puede definir prioridades estratégicas en su lucha contra la pobreza. Estas prioridades pueden a su vez ser transmitidas a otros niveles de gobierno y a las comunidades. Los líderes comunitarios sabrán cuáles son las prioridades y con qué presupuesto disponen antes de empezar su propio proceso de planificación. De esta manera, la planificación es más realista y responde a la realidad local.

Las herramientas descritas en las próximas secciones presentan ejemplos que muestran cómo el monitoreo proporciona información importante a la hora de diseñar programas para reducir la pobreza.

La planificación participativa

¿Qué es la planificación participativa?

La planificación participativa es el proceso sistemático de prepararse para el futuro mediante el establecimiento de metas, la selección de estrategias y actividades, la elaboración de cronogramas o la asignación de recursos por un período determinado de tiempo. Cuando las personas que participan en un proceso de planificación tienen distintas necesidades, percepciones, poderes y responsabilidades, entonces estamos hablando de planificación participativa. La planificación participativa generalmente contempla los siguientes pasos, aunque no necesariamente en el mismo orden: (i) el gobierno local presenta una propuesta, (ii) recoge sugerencias y comentarios de los electores y (iii) trata de llegar a un consenso con los diferentes actores involucrados. La planificación de uso de suelos y los presupuestos anuales del gobierno son ejemplos de planes que pueden necesitar la consideración o el insumo de los ciudadanos antes de ser aprobados.

¿Por qué es útil la planificación participativa?

La planificación participativa es importante por varias razones:

- Puede mejorar la calidad de la gobernabilidad local al crear procesos más democráticos y equitativos. Por lo general, las personas pobres tienen poca o ninguna voz en las decisiones

Recuadro 7. En el campo en Bolivia: Planificación participativa en Pando

Los programas de monitoreo son mecanismos ideales para invitar a los ciudadanos a que participen en la planificación y toma de decisiones del gobierno. En Pando, grupos de ciudadanos participaron en un proyecto de mapeo interactivo para elaborar mapas de pobreza. Al reunir su información, los grupos pudieron crear representaciones gráficas útiles de los factores más importantes que afectan el bienestar de las comunidades como un brote de malaria, problemas de transporte y productividad de la castaña. La actividad fue todo un éxito no sólo porque permitió reunir información valiosa sino también porque promovió en los ciudadanos el interés por participar en la toma de decisiones de los gobiernos locales. La participación de los ciudadanos en el proceso proporciona también supervisión y aumenta la rendición de cuentas en un sistema de monitoreo.



del gobierno. La consulta y el diálogo entre el gobierno local y los grupos de interés que representan a los pobres pueden darle a este grupo mayor voz e influencia en las decisiones.

- Permite que los pobres sean más conscientes y responsables del papel que pueden desempeñar en la gobernabilidad local y que se involucren más en ella. La planificación participativa puede ayudar a reducir conflictos potenciales y generar en la población local el sentimiento de que el plan de gobierno les pertenece.
- Favorece la elaboración de mejores programas que son más efectivos. Al consultar con los pobres y darle voz a sus preocupaciones y necesidades, las acciones resultantes pueden ser relevantes y adaptarse mejor a las condiciones que ellos enfrentan. Por ejemplo, el simple hecho de preguntarle a las personas acerca de su rutina diaria permite que el gobierno les brinde servicios justo cuando pueden aprovecharlos mejor.
- Puede promover mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones del gobierno. La planificación participativa permite que los ciudadanos comprendan cómo y por qué el gobierno local toma ciertas decisiones. También es una manera de obligar a los representantes del gobierno a asumir la responsabilidad de rendir cuentas, lo que puede mejorar el entendimiento y la confianza entre la población pobre y el gobierno local.

A pesar de las ventajas, la planificación participativa puede ser agotadora y llevar mucho tiempo. La planificación de programas gubernamentales puede ser compleja y difícil y tornarse más desafiante cuando participan muchos actores. Por lo general, la planificación participativa requiere de reuniones adicionales para explicar el proceso, discutir las propuestas y tomar decisiones. Esto puede ser complicado en lugares donde no se entiende a cabalidad el mandato de los gobiernos locales o donde existen expectativas poco realistas de lo que el gobierno puede o debe hacer.

Con frecuencia habrá que hacer uso de facilitadores o incluso mediadores para tomar decisiones acerca de los programas y sus ventajas y desventajas. Es probable que algunos grupos o personas prefieran demorar el proceso para evitar que se

tomen decisiones contrarias a sus intereses. El proceso también puede ser manipulado por los gobiernos ya que pueden tratar de convencer a los electores a que acepten planes definidos *a priori*.

¿Cuándo y dónde se debe realizar la planificación participativa?

Por lo general, la planificación participativa contempla mecanismos de consulta pública y reuniones fuera de la capital, a menudo en áreas más accesibles a la gente pobre, como las comunidades rurales por ejemplo. También puede incluir otras actividades como visitas al bosque o a una comunidad remota o la realización de encuestas para conocer la opinión de los ciudadanos.

Recuadro 8. En el campo en Indonesia: Sorteando obstáculos

En Indonesia, las comunidades tienen el derecho de proponer proyectos de desarrollo al gobierno local. Estas propuestas se recogen a nivel de sub-distrito y son luego presentadas al distrito, aunque con frecuencia con modificaciones importantes. Por lo general, las comunidades nunca llegan a saber lo que ha sucedido con sus propuestas y muchos de los proyectos son implementados sin llevar a cabo un proceso de consulta previo. Esta falta de comunicación y participación ha creado el hábito de generar listas de deseos que son presentadas sin un proceso de priorización, ya que las comunidades no quieren pecar de modestas a la hora de hacer explícitas sus demandas. El resultado: las instancias técnicas del distrito ignoran a las comunidades y realizan su propio proceso de planificación, que no responde necesariamente a las demandas locales.

¿Cuándo se deben llevar a cabo estas actividades? Esto depende del plazo de tiempo que le ha sido asignado al proceso de planificación. Generalmente, los gobiernos operan sobre la base de un ciclo anual, que exige la programación de actividades durante el año para asegurar que los planes sean presentados a tiempo. Los planes plurianuales (3, 5 10 años) son menos frecuentes. La planificación participativa también puede ser utilizada en proyectos específicos de corto plazo.

A la hora de programar eventos, los funcionarios del gobierno deberán tener en cuenta las actividades de los miembros de la comunidad, como las tareas agrícolas o los feriados religiosos. Cualquier conflicto en los horarios podría afectar la participación de algunas personas o grupos de personas.

¿Quiénes deben participar?

A menudo, aquellos que participan en los procesos de planificación participativa han sido designados por ley. Por ejemplo, en Bolivia, los gobiernos municipales están obligados a consultar a todas las comunidades legalmente inscritas en su jurisdicción. No obstante, tienen cierta flexibilidad a la hora de determinar las características del proceso de consulta y las modalidades de participación.

Un gobierno local que desea satisfacer las demandas de los pobres debe tomar medidas que garanticen que las opiniones de los diferentes grupos de pobres sean incluidas en el proceso de consulta. Aún cuando el gobierno local no está obligado a satisfacer los intereses de todos los grupos presentes, es mejor recoger activamente las diferentes opiniones y percepciones para evitar conflictos y asegurar su apoyo.

A la hora de definir la lista de participantes, el gobierno local debe empezar por identificar a todos los posibles actores en el ámbito de su jurisdicción. Los grupos pueden ser clasificados en base a una gran variedad de criterios como su nivel de bienestar o si tienen algún interés particular en la decisión (por ejemplo, involucrar a los padres en decisiones relacionadas a las escuelas). Otros grupos pueden ser clasificados en función de su identidad: hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, miembros de una comunidad o grupo étnico específico, etc. Y otros pueden ser agrupados de acuerdo a sus medios de vida o como usuarios de ciertos recursos forestales. A todos los miembros

de un grupo particular se les debe dar la oportunidad de confirmar si efectivamente pertenecen a dicho grupo o si desean unirse a otro.

Según el tipo de propuesta, los grupos pueden ser clasificados de diferente manera. Las opiniones de ciertos grupos pueden tener más peso que la de otros porque podrían sufrir las consecuencias de las acciones propuestas o beneficiarse con ellas.

Lo ideal es diseñar estrategias que promuevan la participación de cada uno de los grupos de participantes. Es muy posible que algunos de ellos, especialmente los más pobres, tengan problemas para desplazarse cuando las reuniones se realizan en áreas alejadas de sus comunidades. En muchas ocasiones los participantes necesitarán recibir una invitación oficial. En ese caso se deben tomar medidas que garanticen que ellos (i) fueron elegidos mediante un proceso de selección honesto, (ii) solicitaron insumos a otros miembros del grupo y (iii) asumieron el compromiso de rendir cuentas a su regreso. Una vez que se haya desarrollado una estrategia que garantice la mayor participación posible, el monitoreo para evaluar si el plan realmente resultó en los niveles deseados de participación indica si la estrategia necesita ser ajustada.

Herramienta 1: El monitoreo de contextos de pobreza local mediante el mapeo interactivo

¿Qué es el mapeo interactivo?

El mapeo interactivo es un instrumento participativo que permite organizar y presentar información referente a la pobreza y el conocimiento local en forma de un mapa visual. El mapa puede mostrar todo tipo de información, como la incidencia de una enfermedad, el estado de los caminos, la ubicación de los servicios de salud o los ingresos de un hogar, dependiendo de la importancia de cada tema a nivel local. Por lo general no es fácil entender cuadros estadísticos pero cuando presentamos la misma información en forma gráfica, de pronto los datos parecen más útiles y pueden ser comprendidos por un público mayor.

La metodología permite crear capacidad local para producir simples mapas de referencia que pueden ser modificados para presentar diferentes tipos de datos y actualizados a medida que se dispone de nueva información. Los mapas pueden ser elaborados a mano o, cuando se cuenta con la capacidad y tecnología, con computadoras. Esto implica la capacitación de técnicos locales y miembros de la comunidad para que estos puedan sintetizar información, plotear la información relevante sobre mapas (en forma manual o digital) y organizar reuniones para presentar y discutir los mapas. Estas

Recuadro 9. ¿Por qué es interactivo?

Porque la metodología contempla un proceso continuo de revisión y evaluación de los mapas locales:

- Los grupos locales y los funcionarios del gobierno se reúnen para intercambiar información, ya sean datos actuales o conocimiento derivado de la experiencia.
- Ellos transforman la información en un mapa.
- Ellos evalúan los mapas de forma colectiva. Este proceso les da validez. También reafirma la credibilidad y la calidad de los mapas.
- Los mapas se actualizan y evalúan permanentemente.



Foto: Kristen Evans

personas también necesitarán recolectar información adicional para complementar el material proveniente de fuentes secundarias.

La necesidad de contar con un mapa preciso que refleje las condiciones locales actuales puede parecer algo evidente. Sin embargo, sorprende la frecuencia con que los gobiernos locales no cuentan con estos instrumentos de apoyo necesarios para tomar simples decisiones. Generalmente, la información existente no es analizada a cabalidad o utilizada en forma adecuada. Incluso, cuando se la usa, no se la distribuye en forma apropiada o se la presenta en formatos que son de poca utilidad para los tomadores de decisión o los procesos participativos. Por ejemplo, en Pando, varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales recolectan permanentemente información sobre las condiciones en el campo, pero esta información se envía directamente a las entidades departamentales o nacionales en lugar de ser recolectada para uso de los gobiernos municipales. Los gobiernos locales usualmente cuentan con pocos recursos y su experiencia en el manejo de recolección de datos es limitada. La recolección de nueva información puede ser costosa o difícil. El mapeo interactivo proporciona una manera de transformar la información existente y presentarla en un formato más útil.

¿Cuál es la utilidad del mapeo interactivo?

El mapeo interactivo permite que los gobiernos locales y las comunidades puedan:

- Manejar la información existente y mejorar la coordinación entre diferentes organismos;
- Hacer un seguimiento de los cambios en la pobreza dentro de su jurisdicción para adaptar la planificación priorizando y enfocando intervenciones;
- Promover mayor transparencia y mejorar el diálogo entre los gobiernos locales y sus electores.

El mapeo interactivo muestra dónde viven las personas, los recursos de los que disponen, los desafíos que enfrentan y si cuentan con programas o servicios gubernamentales en los alrededores.

La información que se presenta de esta manera es más accesible a personas que probablemente no leerían informes o cuadros. Asimismo proporciona una manera de presentar y discutir la información públicamente. Si se lo realiza con frecuencia, el mapeo interactivo es una herramienta útil para hacer un seguimiento de los cambios que se dan a través del tiempo.

El mapeo interactivo paso a paso

La herramienta contempla los siguientes cuatro pasos básicos (Véase Figura 5):

1. Forme y capacite a un grupo de cartógrafos y elija la tecnología de mapeo más apropiada;
2. Prepare un mapa base geopolítico que muestre, por ejemplo, la ubicación de todas las comunidades, caminos y ríos;

3. Organice reuniones con grupos de expertos locales para que revisen y organicen la información a fin de que se puedan crear mapas temáticos;
4. Ingrese la información en los mapas y presente el mapa base y los mapas temáticos al público para su comentario y evaluación.

Paso 1. Forme un equipo de trabajo y elija una tecnología de mapeo

Elija un grupo pequeño de voluntarios (6-8 personas) interesados en aprender nuevas tecnologías y técnicas de mapeo. En lo posible trate de contar con funcionarios del gobierno local así como instituciones locales y comunidades. Los voluntarios deben saber leer y escribir y tener nociones de matemática elemental. La capacitación de gente local en técnicas de mapeo no sólo hace que el proceso sea participativo sino también más eficiente.

Elija una tecnología de mapeo apropiada. Existen varias maneras de hacer mapas con diferentes niveles de tecnología, dependiendo de los instrumentos disponibles. Se recomienda el uso del GPS (Sistema de Información Geográfica) para mapear ubicaciones, ya que es bastante fácil de usar y las coordenadas pueden ser utilizadas



Figura 5. Etapas del mapeo interactivo

Recuadro 10. La creación de un mapa base: Tiempo y materiales necesarios

Varía en función de la información disponible y el nivel de capacidad local

- Tiempo para recolectar información cartográfica (5 horas) (si no se cuenta con un mapa base)
- Capacitación en el uso de GPS y métodos básicos de mapeo (1 día)
- Taller de elaboración de mapas (1 día)
- Computadora, GPS, cuadernos, papel grilla, papelógrafo.

Equipo y participantes

- 1 facilitador
- 1 relator
- 3 - 10 participantes (técnicos del gobierno y otros expertos). Estarán a cargo del mapa base. Algunos de ellos ayudarán más tarde a facilitar los grupos locales.

en el proceso de mapeo con o sin la ayuda de un computador. Las coordenadas georeferenciadas representan la base de la información que luego será trasladada al mapa. Si tiene un computador, el uso de un GPS junto con un programa de mapeo como ArcView es la combinación ideal. Si este no es el caso se recomienda diseñar una grilla de coordenadas sobre una hoja grande de papel (o pegar hojas pequeñas para formar una grande) y marcar las coordenadas GPS sobre dicha grilla. No olvide que es necesario fotocopiar los mapas.

Organice varias sesiones de práctica en la comunidad y los bosques circundantes. Un método efectivo es la cadena de capacitación: La primera persona aprende a tomar puntos con el GPS y luego esta misma persona está a cargo del entrenamiento de la siguiente. Esta metodología enseña cómo capacitar a otros.

Paso 2. Elabore un mapa base

El mapa base es un mapa geopolítico que muestra límites, comunidades, ríos, lagos, caminos y puentes. Este mapa sirve para crear mapas temáticos que muestran información sobre pobreza, bienestar, proyectos, relaciones y otras condiciones locales.

Es muy probable que el gobierno local ya cuente con un buen mapa base. De no ser así procure información en las diferentes instituciones y organismos del gobierno (Véase Recuadro 11).

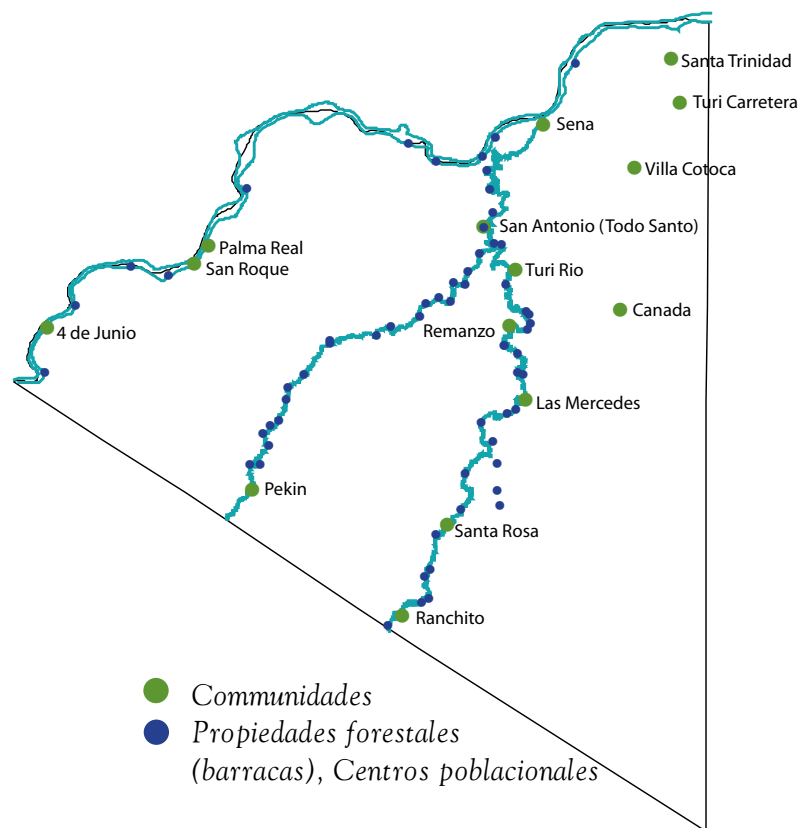


Figura 6. Mapa base de la municipalidad de El Sena en Bolivia con ríos, caminos, comunidades, propiedades privadas y propiedades forestales (barracas)

Consulte otras fuentes adicionales de información como bases de datos con información georeferenciada e imágenes satelitales.

Integre la información en un mapa. Asegúrese de que haya suficiente nivel de detalle. Si aún no cuenta con la ubicación de hitos importantes, realice visitas al campo con el GPS para recolectar los datos.

Antes de proceder (Paso 3), comparta el mapa base con los electores locales (miembros de la comunidad, propietarios de tierra, comerciantes y funcionarios del gobierno local) para que lo revisen. Corrija errores o agregue información faltante.

Para el siguiente paso, necesita hacer varias copias del mapa base.

Paso 3. Forme grupos temáticos y recolecte información sobre la pobreza

Identifique mapas temáticos que puedan ser usados en la toma de decisiones y planificación para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, un mapa de la incidencia de malaria sería útil en una campaña de erradicación de la enfermedad (Véase Figura 7).

Para cada mapa temático forme grupos focales con expertos locales familiarizados con el tema y que puedan contribuir con

información o conocimiento profundo a nivel local. A continuación les presentamos algunos ejemplos de temas y de composición de grupos:

- **Sector economía.** Este grupo puede estar conformado por comerciantes locales, dueños de propiedades forestales (barracas) y agricultores. Pueden usar estadísticas oficiales relativas a la producción o información referente a los productores proveniente de asociaciones locales o federaciones. Este grupo también utilizaría la experiencia de las personas para identificar centros claves de recolección o producción o áreas con importantes recursos naturales.
- **Salud pública.** Los integrantes de este grupo pueden ser profesionales locales especializados en salud, representantes del gobierno familiarizados con el presupuesto público e incluso operadores de motores fuera de borda que con frecuencia transportan a enfermos desde áreas que carecen de servicios permanentes de transporte. Este grupo podría revisar las estadísticas oficiales para identificar la información que sea más relevante a los problemas locales como por ejemplo, la incidencia de enfermedades como malaria y dengue.



Foto: Marco Antonio Albornoz

Recuadro 11. Elaboración de un mapa base en Bolivia

En Bolivia, el equipo no pudo disponer de mapas con precisión a nivel municipal. Sin embargo, combinó la información cartográfica de diferentes fuentes para producir un solo mapa base. La información se obtuvo de las siguientes instituciones:

- Instituto Geográfico Militar (IGM)
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)
- Superintendencia Forestal de Bolivia
- Comisión de Límites Municipales

Dado que los participantes bolivianos tenían buenos conocimientos en computación, el equipo combinó la información con su propio análisis para generar una versión electrónica del mapa base.

- **Obras y servicios públicos.** Los participantes pueden ser especialistas del gobierno local, profesionales de los sectores salud y educación, contratistas y representantes de la comunidad. Este grupo podría catalogar la ubicación y calidad de la infraestructura, los servicios y programas públicos. Su información proviene de registros públicos pero también se basa en experiencia personal en sus respectivos campos.

Cada uno de estos grupos examina la información recabada en instituciones regionales (por ejemplo, los servicios de educación y salud o el instituto nacional de estadística) y también contribuyen con su conocimiento y experiencia.

Paso 4. Elaboración de mapas temáticos

Distribuya copias de los mapas base a cada uno de los grupos. Pídeles que se imaginen diferentes maneras de representar la información temática en el mapa. Por ejemplo, la Figura 7 muestra la incidencia de malaria en una municipalidad en el departamento de Pando. Los círculos rojos no sólo muestran que la malaria es endémica, sino que su tamaño simboliza la frecuencia de los casos en cada comunidad. La Figura 8 es otro buen ejemplo de cómo representar visualmente la información: Las líneas muestran el tiempo que se necesita para llegar a la capital del municipio.

Solicite a los grupos que ingresen la información temática en el mapa base. Ellos deben documentar la información y registrar cómo fue elaborado el mapa. Una vez que los grupos han llegado a un consenso acerca de cómo graficar la información de manera exacta, deben preparar una versión final (ya sea digital o a mano, dependiendo de la tecnología utilizada).

Cuando los mapas base y los mapas temáticos estén listos, preséntelos a la comunidad para evaluación y comentarios. Pídeles a los representantes de cada grupo focal que describan lo que está representado en su mapa temático y que resuman las principales conclusiones a las que llegaron luego de haber elaborado el mapa. Solicite al público que evalúe los mapas, si son precisos y útiles.

Esta actividad tiene varios objetivos:

- Validar la información presentada en los mapas

Recuadro 12. Mapas temáticos: Tiempo y materiales necesarios

- **Formación de grupos focales – 1 día**
Identifique e invite a los participantes. Luego explique la tarea.
- **Investigación – Varía según cada participante**
Organice la información secundaria para contribuir al proceso de mapeo.
- **Reunión – 1–2 días**
Presente y discuta los datos secundarios, organícelos y transfíeralos al mapa base, revise el borrador de mapa temático y concluya.
- **Materiales**
Herramientas básicas de mapeo como GPS, grilla y brújula. Si los participantes están capacitados, pueden usarse programas más avanzados de mapeo computarizado.

Equipo y participantes

- 1 facilitador
- 1 relator
- Técnico del gobierno local con conocimiento en mapeo
- 3–10 participantes por grupo focal.

- Diseminar la información acerca de las condiciones, programas y servicios locales
- Determinar si deben incluirse otros temas o si se necesita precisar la información.

Recuerde: El objetivo no es crear una foto instantánea de la realidad; el mapeo interactivo es una herramienta dinámica que permite entender y evaluar las condiciones locales a lo largo del tiempo. Por lo tanto, los pasos 3, 4 y 5 deben ser repetidos en intervalos regulares, como por ejemplo, una vez al año.

El mapeo interactivo tiene un beneficio adicional: Promueve la coordinación entre diferentes organismos en las actividades de recolección de información.



Figura 7. Frecuencia de casos de malaria en las comunidades de El Sena, Bolivia. El tamaño de los círculos representa el número de casos por año en cada comunidad.

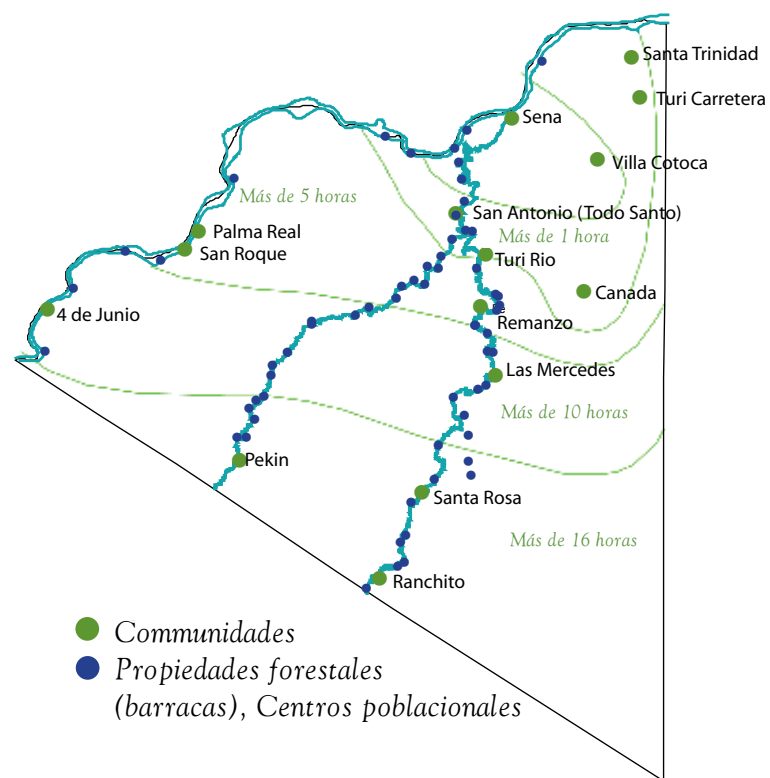


Figura 8. Tiempo de viaje a las comunidades desde la capital municipal, El Sena, Bolivia

Recuadro 13. Tiempo y materiales necesarios

- Preparación – 2 horas
Revise las presentaciones con los representantes de cada grupo focal.
- Plenaria – 4 horas (depende de la cantidad de mapas)
- Materiales
1 juego completo de mapas (base y temáticos), rotafolios, marcadores, y hojas de evaluación.

Temas y participantes

- 1 facilitador
- 1 representante de cada grupo focal temático
- Miembros de la comunidad.

Use el mapeo interactivo en sus actividades de monitoreo

- Revise los mapas temáticos para ver si hay problemas. ¿Existen áreas que necesitan servicios o programas adicionales?
- Compare los mapas temáticos actuales con mapas antiguos. ¿Ha mejorado o empeorado la situación?, ¿Podemos identificar ciertas tendencias que nos alertan sobre posibles problemas en el futuro?
- Documente la reacción y los comentarios del público que está evaluando los mapas. ¿Cuál es la opinión de los participantes acerca del desempeño del gobierno local? En base a sus comentarios, ¿Cómo podrían mejorar los gobiernos locales?

Recuadro 14. Puntos a tener en cuenta al comenzar las actividades

El mapeo interactivo es interesante y divertido, lo que facilita involucrar a la población local desde el principio.

- Organice reuniones informales con el gobierno e instituciones locales para presentar el concepto. Disemine los ejemplos presentados en esta guía. Discuta la importancia de realizar el monitoreo y del papel que el mapeo interactivo puede desempeñar.
- Organice un taller de capacitación en técnicas de mapeo. Imparta conocimientos básicos de mapeo y GPS. Invite a funcionarios del gobierno local y miembros de la comunidad. Invite también a gente joven, ya que por lo general está interesada en aprender nuevas tecnologías.
- Pida voluntarios para que formen parte del equipo de mapeo. Elija a los más interesados y confiables.

Fuentes adicionales de información:

Eghenter, C. 2000 Mapping people's forests: the role of mapping in planning community-based management of conservation areas in Indonesia. Biodiversity Support Program, Washington, DC.

Jackson, B., Nurse, M.C. y Singh, H.B. 1994 Participatory mapping for community forestry. London: ODI.

Open Forum on Participatory Geographic Information Systems and Technologies. Sitio en la Web: <http://ppgis.iapad.org>.

Peluso, N.L. 1995 Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. Antipode 29(4): 383–406.

Herramienta 2: Monitoreo del bienestar en el hogar mediante encuestas basadas en indicadores locales

¿Qué es un sistema de monitoreo del bienestar local?

Un sistema de monitoreo del bienestar local es un programa que revisa y evalúa permanentemente las condiciones de pobreza y bienestar en los hogares o comunidades. El sistema de monitoreo es 'local' porque se basa en conceptos locales de pobreza y bienestar y porque utiliza indicadores que tienen sentido a nivel local.

¿Por qué es útil un sistema local de monitoreo del bienestar?

Con frecuencia, la pobreza y el bienestar son medidos a nivel nacional e internacional. Sin embargo, un sistema de monitoreo del bienestar local tiene las siguientes ventajas:

- Los indicadores del bienestar local son menos abstractos;

Recuadro 15. Indicadores nacionales inadecuados

En Indonesia, los estándares de pobreza nacional califican como pobres únicamente a las viviendas con pisos de tierra. Sin embargo, en Kalimantan Oriental, incluso las viviendas de la gente pobre tienen pisos de madera. Por lo tanto, los índices de pobreza nacionales no necesariamente tienen sentido a nivel local. Este es un argumento sólido que muestra la conveniencia de utilizar con más frecuencia conceptos locales de pobreza y bienestar.



Vivienda promedio en una comunidad, Kalimantan Oriental

- Los sistemas de monitoreo del bienestar local proporcionan información detallada que tiene importancia para la cultura y geografía local;
- Se pueden vincular mejor los sistemas de monitoreo del bienestar local con los temas de desarrollo local;
- Los gobiernos locales sienten que el sistema de monitoreo les pertenece.

A pesar de estos beneficios, la inclusión de sistemas de monitoreo del bienestar local en el programa nacional puede representar todo un desafío. Los tomadores de decisiones a nivel nacional pueden considerar que los enfoques locales compiten con otros programas de monitoreo llevados a cabo a nivel nacional. Y en realidad, los sistemas de monitoreo locales y nacionales son complementarios ya que tienen diferentes objetivos. Por las razones esbozadas anteriormente, un sistema de monitoreo del bienestar local satisface mejor las necesidades y demandas del gobierno

local, mientras que un sistema nacional permite comparar los niveles de pobreza y bienestar entre diferentes regiones de un país.

Monitoreo del bienestar local paso a paso

La herramienta describe paso a paso cómo desarrollar un instrumento de encuesta práctico para monitorear el bienestar del hogar: abarca el diseño logístico, el desarrollo de indicadores del bienestar que tengan sentido a nivel local y consejos útiles para poner en práctica la herramienta.

El proceso consta de seis pasos principales como se puede apreciar en la Figura 9. Los pasos 4, 5 y 6 deberían ser realizados en forma regular, es decir, todos los años o cada dos años.



Figura 9. Pasos en el monitoreo local del bienestar

La herramienta puede ser implementada por un solo organismo del gobierno, una ONG o el equipo de monitoreo (Véase Recuadro 17).

Paso 1. Defina los objetivos, diseñe un plan y elabore un presupuesto

El diseño de un programa de monitoreo requiere de planificación cuidadosa. Este paso muestra cómo prepararse para el desarrollo de un sistema de monitoreo del bienestar local.

A. Defina los objetivos del monitoreo

Discuta los objetivos del monitoreo del bienestar:

- ¿Por qué desea el gobierno local realizar un monitoreo del bienestar?
- ¿Qué aspectos del bienestar desea monitorear?
- ¿Cuáles son los objetivos del monitoreo?: ¿Definir el porcentaje de gente pobre en un distrito o municipalidad?, ¿Identificar todos y cada uno de los hogares pobres?
- ¿Identificar hasta qué punto pueden los hogares satisfacer sus necesidades básicas?, ¿Identificar las condiciones que permiten que los pobres salgan de la pobreza?
- ¿Necesita el gobierno local diseñar programas que satisfagan mejor las demandas de los pobres?, ¿Desea mejorar la planificación de desarrollo en el área administrativa?

Recuadro 16. La definición de objetivos para el monitoreo del bienestar en Malinau

Los funcionarios de varios organismos locales fueron invitados a participar en un taller para definir la necesidad de implementar un sistema de monitoreo de la pobreza en Malinau, Indonesia. Durante una lluvia de ideas, los participantes intercambiaron opiniones. Estas ideas sentaron las bases de un objetivo común para el monitoreo de la pobreza: 'Monitorear el nivel de pobreza para evaluar el impacto de los programas implementados por el gobierno y proporcionar insumos a los gobiernos distritales para el desarrollo de sus programas.'

Convendría examinar primero los sistemas de monitoreo existentes: ¿Cuáles son sus objetivos, población meta, indicadores, frecuencia y tipo de datos? Esta evaluación nos dirá si se necesita un sistema de recolección de datos adicional y nos permite evitar el riesgo de duplicar esfuerzos en el diseño de programas. También nos permite determinar cómo se pueden mejorar los sistemas de monitoreo existentes, ya sea mediante una mejor coordinación entre los organismos del gobierno o el mapeo interactivo (Véase Herramienta 1).

B. Defina el nivel de detalle de monitoreo

La planificación del monitoreo debe abordar también el nivel de detalle al que se quiere llegar. ¿Necesitamos datos de pobreza a nivel individual, familiar o a nivel del hogar? ¿O sólo necesitamos identificar a las comunidades pobres? Esta decisión tiene importantes consecuencias pues determina cómo se han de recolectar los datos, cuánta información se precisa y sobre todo los recursos que se necesitan. Cuanto más detalle, cuanto mayor será la demanda sobre el personal local y el presupuesto.

Es muy importante ser realista: es mejor tener un programa de monitoreo simple pero llevado a cabo con regularidad que un programa sofisticado que se realiza muy rara vez o nunca. La disponibilidad de recursos determinará si el monitoreo se lleva a cabo una vez al año, cada dos años o en intervalos más largos.

C. Identifique la institución responsable de su realización

Identifique las instancias que estarán involucradas en el proceso de monitoreo. Si el objetivo es mejorar la planificación referente a la reducción de la pobreza, tiene sentido vincular el monitoreo de la pobreza con la entidad de planificación municipal o distrital. Si el objetivo es identificar familias pobres, convendría entonces que el instituto de estadística esté a cargo del monitoreo.

La participación de múltiples organismos tiene la ventaja de reunir más experiencia y diferentes puntos de vista pero al mismo tiempo, la coordinación y la cooperación pueden ser más difíciles. Algo similar sucede cuando se involucran ONG.

Una solución práctica podría ser la creación de un equipo de monitoreo compuesto de 4-8 representantes de las entidades gubernamentales más importantes. Esto permitirá reunir la

experiencia existente y facilitará la comunicación entre sectores del gobierno. También debería invitarse a expertos de ONG, organismos de estadística o instituciones académicas. La función principal del equipo de monitoreo es diseñar y planificar el sistema de monitoreo, asegurar su implementación y presentar los resultados al gobierno local.

D. Elabore un presupuesto

Elabore un presupuesto que responda al diseño del programa de monitoreo. La fuente de financiamiento de la encuesta puede afectar la estrategia. Si el presupuesto es realizado con fondos del gobierno, verifique el cronograma de desembolsos. Cualquier retraso administrativo podría afectar la implementación. Cualquier tardanza inesperada podría demorar la recolección de datos y pasarla a momentos en que los miembros de la comunidad están abocados a la realización de otras actividades, como por ejemplo tareas agrícolas o recolección de productos forestales, lo que inevitablemente dificultaría el contacto con los encuestados.

Recuadro 17. El equipo de monitoreo de Kutai Barat

El equipo de monitoreo de Kutai Barat fue creado oficialmente por el gobierno distrital. Estaba compuesto por cinco funcionarios del gobierno que representaban el servicio de empoderamiento de la comunidad, la unidad de censo demográfico, el servicio ambiental, el organismo de planificación regional y el servicio agrícola, además de un representante de una ONG local. Durante más de tres años, el equipo recibió capacitación técnica y apoyo de CIFOR así como de capacitadores externos en el uso de estadísticas y sistemas de información geográfica. El equipo estaba muy motivado y condujo varias pruebas de monitoreo. La encuesta oficial de monitoreo fue realizada de manera muy profesional. Sin embargo, debido a la fluctuación de personal, algunos miembros fueron reemplazados con el tiempo y otros obtuvieron puestos más importantes en el área de planificación. Finalmente, luego de la elección de un nuevo líder distrital, el equipo de monitoreo cesó sus actividades.

Paso 2. Desarrolle indicadores locales de pobreza y diseñe las preguntas de la encuesta

Esta sección muestra cómo diseñar indicadores locales para medir la pobreza y el bienestar. Posteriormente, estos indicadores serán usados para diseñar las preguntas de la encuesta. El enfoque descrito aquí utiliza el MEAP presentado en la primera parte del presente documento. Sería conveniente releer esa sección antes de continuar con la lectura.

A. Defina conceptos locales de pobreza y bienestar

Organice varias discusiones de grupos focales (Véase Herramienta 3) para definir conceptos locales de pobreza y bienestar. Los grupos focales pueden estar conformados por miembros de una sola comunidad o subgrupos dentro de la comunidad, como hombres, mujeres, jóvenes o grupos étnicos. La composición de los grupos depende de criterios establecidos a nivel local y que se relacionan con los medios de vida y el bienestar. Los grupos focales podrían estar compuestos sólo por funcionarios del gobierno o conformados por funcionarios del gobierno y organismos de desarrollo u ONG trabajando en la región. No todos los grupos tienen el mismo concepto de la pobreza; este es el caso por ejemplo, de los hombres y las mujeres (Recuadro 18). Asimismo, los funcionarios del gobierno tienen por lo general diferentes opiniones acerca de la pobreza que los miembros de una comunidad.

Durante las reuniones de grupos focales pídale a los participantes que identifiquen los aspectos más importantes tanto de los hogares pobres como de los más acomodados. Si no es posible formar grupos focales, entreviste a informantes clave que sean representativos de la comunidad.

Una vez que el equipo de monitoreo tenga una lista completa de los aspectos de pobreza y bienestar, organícela usando las siguientes esferas del MEAP:

- Bienestar subjetivo;
- Esferas principales: salud, riqueza y conocimiento;
- Esferas de contexto: natural, económica, social y política así como infraestructura y servicios.

Si una esfera no está bien representada, los facilitadores pueden formular preguntas para sondear si algunos aspectos fueron ignorados

Recuadro 18. Perspectivas de la pobreza: Diferencias entre hombres y mujeres

La Figura 10 muestra los resultados de las discusiones de grupos focales realizadas en 20 aldeas en Kutai Barat. En cada una de ellas, los participantes fueron divididos en dos grupos: hombres y mujeres. Cada grupo identificó diferentes factores que consideraron importantes para alcanzar el bienestar. Ambos grupos otorgaron la misma importancia a factores como educación, empleo e ingresos, salud y prevención de desastres. Sin embargo, mientras las mujeres mencionaron también agua potable y acceso a capital, los hombres enfatizaron aspectos como transporte y apoyo por parte del gobierno.

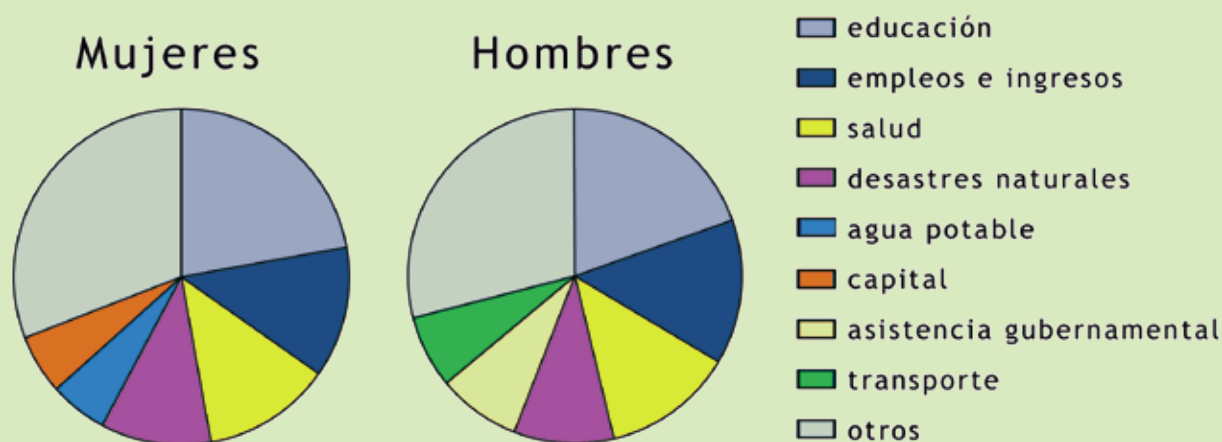


Figura 10. Prioridades de bienestar de hombres y mujeres en 20 comunidades, Kutai Barat, Indonesia

o si los informantes realmente no consideraron que la esfera era importante al describir el bienestar. Sin embargo deben hacerlo con mucho cuidado para no influenciar o guiar a los participantes.

B. Prepare una lista de posibles indicadores

Con la información recolectada, el equipo de monitoreo debe preparar una lista de posibles indicadores. En vista de que algunos indicadores se usan en forma general, vale la pena revisar otras listas de indicadores de pobreza provenientes de diversas fuentes como:

- Modelos nacionales de bienestar y pobreza;
- Modelos internacionales de pobreza;

- Teorías de desarrollo;
- Principios de desarrollo sostenible;
- Ideas del equipo local de monitoreo.

Si algunos indicadores ya están siendo medidos en otros programas... ¡Evite duplicar esfuerzos y haga el mejor uso de los datos coordinando con ellos!

Luego, verifique si los indicadores satisfacen los criterios SMART (Recuadro 19):

- *Simple*: El indicador es práctico y fácil de comprender.

- **Medible o cuantificable:** El indicador puede ser cuantificado y evaluado con medios disponibles a nivel local (e.g. no es necesario contar con una metodología científica costosa).
- **Adaptado:** El indicador es local, i.e. es relevante para el contexto sociocultural, natural y geográfico.
- **Robusto:** El valor del indicador no depende de quién está llevando a cabo la evaluación o cuándo se la está realizando (a menos que las estaciones desempeñen un papel importante que deba ser tomado en cuenta). Cuando un indicador es robusto, el indicador es creíble y aceptado por los diseñadores de políticas.
- **Delimitado en el Tiempo:** El indicador mide el cambio en un lapso razonable de tiempo. Por ejemplo, si el tiempo de la planificación es un año, pero el indicador cambia cada 5 años, entonces no es un indicador oportuno.

Recuadro 19. Criterios de pobreza SMART

S	Simple
M	Medible o Cuantificable
A	Adaptado
R	Robusto
T	Delimitado en el Tiempo

Tenga en cuenta que los indicadores de pobreza sólo funcionan si pueden ser vinculados a una causa o condición de pobreza. Cuando ese nexo causal cambia, el indicador ya no es relevante y necesita ser reemplazado. Por ejemplo, si el acceso a la educación deja de ser un problema para una familia, entonces se necesita un indicador diferente que mida la educación. Como regla de oro, los indicadores de pobreza deben ser revisados cada 5 años. Sin embargo, piénselo muy bien, ya que cualquier cambio en los indicadores puede complicar una comparación a lo largo del tiempo así como el monitoreo del cambio. Tan pronto le sea posible, tome nota de los cambios realizados en los métodos de monitoreo puesto que las personas tienden a olvidarse de ellos a medida que transcurre el tiempo.

La larga lista de indicadores probados en nuestro proyecto puede encontrarse en el Internet en la dirección electrónica del proyecto (<http://www.cifor.cgiar.org/indicators>).

C. Cuantifique los indicadores y diseñe las preguntas

Discuta cómo pueden medirse o cuantificarse los indicadores. La cuantificación permite comparar datos referentes a la pobreza dentro o entre comunidades. Para cuantificar un indicador conviértalo en una pregunta de monitoreo y elija dos o tres respuestas que cubran un rango desde bueno (3 puntos), medio (2 puntos) hasta crítico (1 punto). Las preguntas y respuestas deben ser simples, claras y directas. En caso de que los entrevistados tengan problemas para entender el idioma nacional se aconseja utilizar el dialecto local.

Como se puede apreciar, cada pregunta es una pregunta cerrada (Véase Recuadro 20). Una pregunta cerrada tiene un número limitado de respuestas y el entrevistado debe elegir sólo una de ellas. Es mejor utilizar preguntas cerradas porque así la comparación de respuestas será más fácil.

La preparación de un buen cuestionario es un arte que requiere de mucha experiencia. Algunas preguntas pueden ser delicadas o generar respuestas sesgadas. Por ejemplo, ciertas personas prefieren evitar preguntas referentes a sus ingresos anuales o no están en capacidad de dar respuestas precisas. Sin embargo, esas mismas personas no tienen problema alguno para contestar preguntas específicas referentes a sus gastos o costos de vida. Para evitar estos sesgos, los gobiernos locales deben procurar asistencia

Recuadro 20. Cómo convertir indicadores en preguntas: Un ejemplo de Malinau

El equipo de monitoreo en Malinau identificó los siguientes indicadores de riqueza:

1. Bienes materiales (motocicleta o deslizador, motosierra o refrigerador)
2. Condición de la vivienda (general, electricidad, letrina)
3. Compra anual de ropa

Luego estos indicadores fueron convertidos en preguntas que fueron utilizadas en la encuesta de pobreza, como se puede apreciar a continuación.

1. Bienes materiales

Este hogar tiene:

- ¿Un deslizador o una motocicleta? 1 No, 3 Sí
¿Una motosierra o un refrigerador? 1 No, 3 Sí

2. Condición de la vivienda

La condición de la vivienda está (no es necesario que el encuestador formule la pregunta, bastará la simple observación):

1 Por debajo de los estándares locales, 2 Dentro del estándar local, 3 Por encima del estándar local

¿La vivienda cuenta con energía eléctrica?

1 No, 2 Sí, pero no funciona, 3 Sí y funciona

¿La vivienda cuenta con un baño interior?

1 No, 3 Sí

3. Ropa nueva

¿Algún miembro de la familia adquirió ropa nueva durante el último año?

1 no, 2 sí (1–2 veces), 3 sí (> 2 veces)

externa de profesionales con experiencia en las ciencias sociales, el servicio de estadística del gobierno, universidades u ONG.

D. Reduzca la lista de indicadores

Una larga lista de indicadores permite obtener toda clase de información. Sin embargo significa también la realización de largas y abrumadoras entrevistas así como un análisis más complicado. En cuanto al número de indicadores, 3 es el número ideal. Si tenemos nueve esferas, entonces el número total de indicadores será 27; es decir, 27 preguntas que pueden ser formuladas durante una entrevista de aproximadamente 30 minutos.

Realice una prueba de campo para reducir la lista de indicadores elaborada en el paso 2B. Elija 5-10 comunidades de diferente tamaño, grupo étnico y ubicación. Prepare un cuestionario con todos los indicadores y realice una prueba en las comunidades utilizando técnicas estándar de encuesta.

Agrupe los resultados por esfera de bienestar. Por ejemplo, combine los datos de todas las preguntas relacionadas a la salud, al conocimiento, etc. Sume el puntaje de cada esfera (salud es una esfera, conocimiento otra, véase Parte 1) para obtener una cifra hasta que tenga nueve cifras. Cada una de ellas corresponde a las nueve esferas del MEAP.

Luego obtenga subtotales sumando los datos de diferentes combinaciones de tres preguntas relacionadas con una sola esfera ya que finalmente necesita sólo tres indicadores por esfera. Pruebe los subtotales de las diferentes combinaciones de preguntas en una prueba de correlación (Prueba de coeficiente de correlación de Spearman) contra el valor total de todos los hogares.

Elija aquellos subtotales que muestren la correlación más alta con el conjunto de cada esfera (en lo posible el coeficiente de correlación, r , debe ser mayor a 0.8). Una correlación alta muestra que los subconjuntos representan a todo el conjunto, porque algunos indicadores están relacionados con otros. Por ejemplo, un hogar que tiene una antena satélite, casi siempre tiene una televisión

y acceso a energía eléctrica. Por lo tanto, el ‘tener una antena’ puede ser un indicador que en realidad representa tres indicadores.

No olvide que las pruebas estadísticas no son lo único que se necesita para entender la pobreza. Use su sexto sentido al analizar el grupo más pequeño de indicadores. Las estadísticas son útiles pero no pueden reemplazar nuestra capacidad de discernir (Véase el Recuadro 21).

Paso 3. Diseñe la estrategia de muestreo

La estrategia de muestreo depende tanto de los objetivos del monitoreo como de los recursos disponibles. Un muestreo detallado en el hogar proporciona datos más precisos y una mayor cantidad de información pero para realizarlo se necesitan también fondos, tiempo y personal calificado suficiente. Si no es necesario tanto detalle, el gobierno local puede entonces evaluar la pobreza a nivel de la comunidad en vez del hogar.

A. Defina la unidad de muestreo

Determine si la unidad de muestreo va a ser a nivel del hogar o de la comunidad. Si elige el hogar, administre cuestionarios estándar a la hora de realizar las encuestas.

Si la unidad de muestreo es la comunidad, utilice la técnica de grupos focales. Recuerde que el manejo de los grupos requiere de experiencia y habilidades diferentes. Si decide usar los grupos focales, considere solicitar el apoyo de ONG que cuenten con facilitadores experimentados (Un ejemplo de cómo utilizar los grupos focales se presenta en la Herramienta 3).

B. Identifique y seleccione las comunidades

Trate de incluir a todas las comunidades en el programa de monitoreo de la pobreza para así evitar el riesgo de producir un panorama sesgado. De no ser posible elija comunidades que representen de manera adecuada la diversidad de la población total.

Al elegir las comunidades tenga en cuenta si factores como etnicidad, tamaño de la comunidad, acceso, dependencia de recursos forestales u otros factores tienen un impacto sobre el bienestar y la pobreza en el muestreo. Este método, conocido como muestreo intencionado, puede ser efectivo si coincide con el objetivo de la encuesta. Sin embargo, no olvide que los patrones que resultan del

muestreo no son tan exactos y nunca proporcionan la misma calidad de datos como en el muestreo que abarca a todas las comunidades. Por ejemplo, si se identifica un problema de salud en una comunidad, podríamos concluir que todas las comunidades del mismo grupo tienen un problema similar, lo cual puede no ser necesariamente el caso.

Si emplea el método de muestreo intencionado, organice reuniones con el equipo de monitoreo para analizar los resultados y evaluar la calidad y exactitud de los datos.

C. Elija a los participantes de las entrevistas en el hogar

Si una comunidad tiene 20 hogares o menos, entonces realice encuestas en todos los hogares; si tiene entre 21 y 60 hogares, la población es homogénea y no presenta patrones particulares en la distribución de los hogares, entonces seleccione 20 hogares aleatoriamente (por ejemplo, escriba todos los números de los hogares en pequeños pedazos de papel y luego elija 20 al azar). Si una comunidad tiene más de 60 hogares, realice la encuesta en un tercio de las viviendas para así obtener una muestra representativa.

Existen diferentes maneras de realizar el muestreo aleatorio. Una posibilidad es mapear y numerar todas las viviendas de la comunidad y luego elegir el primero de cada tres hogares, por ejemplo, los números 1, 4, 7, 10, etc. (Véase Recuadro 22). En lo posible, solicite los servicios de un profesional del servicio de estadística del gobierno para decidir cuál es la estrategia de muestreo más adecuada.

Paso 4. Capacite al personal y realice la encuesta

A. Capacite al personal

Desarrolle un programa de capacitación de personal que abarque tanto técnicas de entrevistas como manejo de datos. El tipo de capacitación depende del detalle de la recolección de datos y los métodos utilizados.

Si el número de comunidades y entrevistados es pequeño, bastará con entrenar un solo equipo de encuestadores. Sin embargo, si las comunidades son muchas, están distribuidas en un área extensa y se tiene planeado interrogar a una gran cantidad de entrevistados,

Recuadro 21. Reduciendo el número de indicadores de salud

En Kutai Barat usamos 11 indicadores de prueba de una larga lista correspondiente a la salud y nutrición: (1) Consumo de proteínas animales, (2) Escasez de proteínas animales, (3) Consumo de arroz, (4) Escasez de arroz, (5) Disponibilidad de agua potable, (6) Familiares enfermos, (7) Enfermedades crónicas, (8) Niños por debajo de un IMC crítico (9) Atención médica disponible, (10) Mortalidad infantil, (11) Mortalidad maternal.

Evaluamos estos indicadores en una prueba realizada en ocho comunidades. Luego probamos la correlación de todos los subconjuntos de 11 indicadores con el conjunto total. También combinamos algunos de los indicadores de prueba para crear uno nuevo, por ejemplo ‘escasez de proteína animal’ y ‘escasez de arroz’ se agruparon dentro de ‘escasez de alimentos’ (mayor a un mes). La combinación con la correlación más alta fue: ‘consumo de proteínas’, ‘escasez de alimentos’ y ‘enfermedad grave’ con un coeficiente de correlación $r = 0.889$.

Sin embargo, en el sistema final de monitoreo modificamos el conjunto una vez más porque el equipo de monitoreo consideró que la ‘disponibilidad de agua potable’ era demasiado importante como para no incorporarla (a pesar de que la correlación fue relativamente baja, $r = 0.858$).

Lista reducida de indicadores de pobreza, Kutai Barat, 2006

	Esfera de bienestar	Indicador de bienestar†
B S N U C L E O	Bienestar subjetivo	Sentirse contento Sentirse feliz Sentirse pobre
	Salud	Escasez de alimentos mayor a un mes Acceso a agua potable Acceso a instalaciones de salud y servicios
	Riqueza material	Estado adecuado de la vivienda Bienes materiales mínimos: motocicleta-deslizador Bienes materiales mínimos: antena satélite-refrigerador
C O N T E X T O	Conocimiento	Nivel de educación formal en el hogar Asistencia escolar Conocimiento/capacidades informales
	Esfera natural	Disturbio general en la naturaleza Frecuencia de calaos o cigueñas Sobreexplotación de los recursos naturales Calidad general del agua
	Esfera económica	Número de fuentes de ingreso Estabilidad/fiabilidad de fuentes de ingreso Existencias de arroz / capacidad de comprar arroz Acceso a capital (crédito, préstamos)
	Esfera social	Nivel de cooperación Confianza Nivel de conflicto
	Esfera política	Derechos de uso & acceso a los recursos Acceso a información Participación política en la toma de decisiones
	Infraestructura & servicios	Acceso a escuela secundaria Calidad de los servicios educativos Acceso a instalaciones básicas de atención médica Calidad de servicios de salud Estado de los caminos y puentes Acceso a mercados Acceso a servicios de comunicación

† Note que en algunas de las esferas se usaron más de tres indicadores para obtener un panorama más amplio.

organice un taller de ‘capacitación de capacitadores’. Luego, estos capacitadores pueden a su vez entrenar a varios equipos de encuestadores para que realicen la recolección de datos.

Es importante tener en cuenta cuándo se lleva a cabo la encuesta. Si transcurre demasiado tiempo entre el taller de capacitación y la realización de las encuestas, la calidad de los datos puede verse comprometida. Si el muestreo es llevado a cabo con regularidad, realice un curso de repaso de la metodología antes de proceder con las encuestas para mantener la calidad.

B. Asigne responsabilidades para la recolección, procesamiento y análisis de datos

Defina claramente los roles y las responsabilidades del equipo. Esto es de vital importancia pues permite que la encuesta se realice sin problemas. Supervise con mucho cuidado el uso de fondos. Infórmese acerca de los costos actuales de transporte, alojamiento y otros gastos. Con frecuencia, el presupuesto asignado a las encuestas es reducido por lo que es vital hacer un uso eficiente de los fondos.

En lo relativo al equipo encargado de la encuesta sería conveniente utilizar algún mecanismo de compensación como incentivo. Por ejemplo, en Kutai Barat, los encuestadores recibieron un pago por cada cuestionario completado. Sin embargo, asegúrese de hacer un seguimiento en el campo y de cruzar la recolección de datos para minimizar el abuso de incentivos y verificar la calidad de los datos.

Una vez terminada la recolección de datos, organice el procesamiento y análisis de los mismos. Con frecuencia, los gobiernos locales no cuentan con el *know how* técnico necesario como para procesar los datos. En ese caso tiene dos opciones: organice más talleres de capacitación o contrate personal para la realización de ese trabajo. Otro problema puede darse cuando el personal capacitado cambia de empleo o es transferido a otras dependencias del gobierno. Por lo tanto, es importante que también trate de capacitar a los miembros de la comunidad para que ellos a su vez se conviertan en asesores de monitoreo. Esto permitirá aumentar la capacidad local.

Si el procesamiento y análisis de datos es realizado por terceros, defina claramente el tipo de información que espera recibir. Aún así, es importante que supervise todo el proceso.

Recuadro 22. La selección de hogares en Kutai Barat

Usamos un mapa muy simple de Kutai Barat para realizar un muestreo en un tercio de los hogares (Figura 11). Elegimos una vivienda, saltamos dos, elegimos la siguiente, saltamos dos y así sucesivamente.

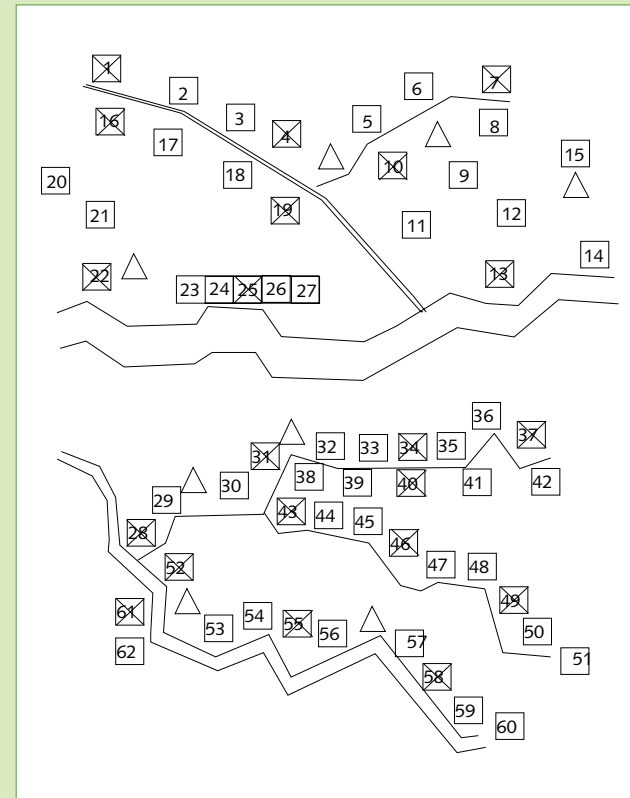


Figura 11. Ejemplo de selección de hogares. Se seleccionaron los hogares (cuadrados numerados) marcados con una 'X'.

Paso 5. Analice y presente los datos

Los resultados de la encuesta son útiles sólo si son presentados de manera clara y en un formato que tenga sentido. Una alternativa es crear un índice para cada sector del gobierno o esfera de pobreza. Un índice es un número simple que agrupa información de todas las preguntas relacionadas a un tema particular. Los índices son fáciles de entender porque resumen los resultados de preguntas en un solo número. Por ejemplo, el índice de salud puede combinar resultados de varias preguntas relacionadas a la salud.

A. Calcule un índice para cada esfera

Para crear un índice, sume los valores (bueno=3, medio=2 y crítico=1) y estandarícelos de manera que las preguntas puedan compararse (Véase Recuadro 23).

Calcule un índice para cada esfera. Presente los resultados en forma gráfica para ayudar a los usuarios a visualizar los resultados (Véase Recuadro 23). El Recuadro 23 muestra un ejemplo de la esfera correspondiente a la salud. Todas las respuestas a las preguntas referentes a la salud en la encuesta llevada a cabo en Kutai Barat fueron combinadas en un solo índice.

B. Presente los índices en un cuadro.

Cuando haya calculado todos los índices correspondientes a la esfera del bienestar, entonces puede presentar los resultados del monitoreo a los tomadores de decisiones. Existen diferentes maneras de presentar datos. Una forma de comparar las comunidades en forma cuantitativa es proporcionando un listado de los índices de las esferas de bienestar en un simple cuadro. Use colores para mostrar si el estado de la esfera es crítico, medio o bueno.

C. Presente los resultados utilizando el formato del MEAP o en cuadros con barras

No todo el mundo se siente cómodo leyendo cuadros. Si desea presentar los resultados de forma

más atractiva, use el MEAP (Véase Parte I) o cuadros con barras. El MEAP permite que los usuarios comparen hogares, comunidades o subdistritos (Véase Figuras 12 y 13 para un ejemplo de Kutai Barat en 2006). Cada representación gráfica de la pobreza tiene sus ventajas y sus desventajas. Mientras que el MEAP nos da un panorama rápido de la situación general de la pobreza en una comunidad (u hogar o subdistrito, etc.), incluyendo sectores críticos y posibles *trade-offs*, los diagramas con barras nos muestran un panorama más matizado que permite comparar los índices de un mismo color en forma más cuantitativa.

Ambas versiones muestran inmediatamente los sectores que están en condición crítica. En el ejemplo de la Figura 12, la comunidad A carece de conocimiento y atención médica y tiene problemas en la esfera económica, la Comunidad B carece de conocimiento, mientras la Comunidad C tiene sin lugar a dudas problemas ambientales y la Comunidad D infraestructura y servicios gubernamentales muy pobres. Todas las esferas rojas son signos de alerta para las entidades del gobierno que necesitan hacer un seguimiento mediante un análisis profundo de las causas subyacentes de la pobreza. Cuando evalúe los resultados recuerde que no hay una distinción natural entre el que

Recuadro 23. El cálculo del índice de salud

La esfera correspondiente a la salud en Kutai Barat estaba compuesta por tres índices: 'escasez de alimentos', 'disponibilidad de agua potable' y 'acceso a atención médica' (véase Recuadro 21). Cada indicador tiene un valor de 1 a 3. Si se suman los valores, el máximo es 9 y el mínimo es 3. Puede usar la siguiente fórmula para estandarizar los valores (i.e. entre 0 y 1):

$$(\text{Valor total} - \text{Valor mínimo}) / (\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo})$$

Si, por ejemplo, los valores promedio de un indicador en una comunidad son:

Escasez de alimentos:	1.75
Disponibilidad de agua potable:	2.23
Acceso a atención médica:	1.95

El valor del índice es: $(1.75 + 2.23 + 1.95 - 3) / (9 - 3) = 0.488$ (o 48.8% del valor máximo).

es pobre y el que no lo es. Toda línea de pobreza está basada en una definición de pobreza particular. En este ejemplo, el equipo local de monitoreo definió 'pobre' (puntaje 1 o color rojo) usando conceptos locales de pobreza y bienestar (Véase Paso 2A). Sin embargo, esta definición no es permanente. Si las condiciones de vida cambian, el significado de lo que debe recibir un puntaje crítico también lo hará.

D. Elabore mapas de pobreza

Los mapas de pobreza muestran dónde están ubicadas las áreas con altos niveles de pobreza. Las Figuras 14 y 15 son mapas de pobreza elaborados en Kutai Barat. Elabore un mapa de pobreza para cada esfera de bienestar colocando los resultados por comunidad en un mapa (Véase la Herramienta 1 para un descripción más detallada de este proceso).

Los mapas de pobreza permiten contestar la pregunta: ¿Dónde están los pobres? Sin embargo, los patrones identificados

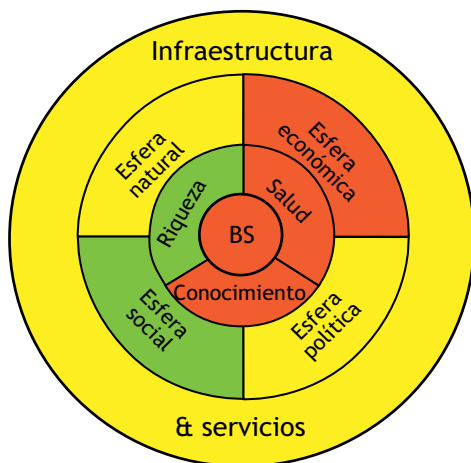
en los mapas de pobreza no brindan respuestas automáticas al problema: ¿Por qué son pobres? Los mapas sólo nos pueden mostrar correlaciones entre diferentes aspectos de la pobreza. Aún así, estas correlaciones representan un buen punto de partida para entender las causas subyacentes de la pobreza.

Recuadro 24. Lista de datos con códigos de color (los nombres de las comunidades han sido alterados)

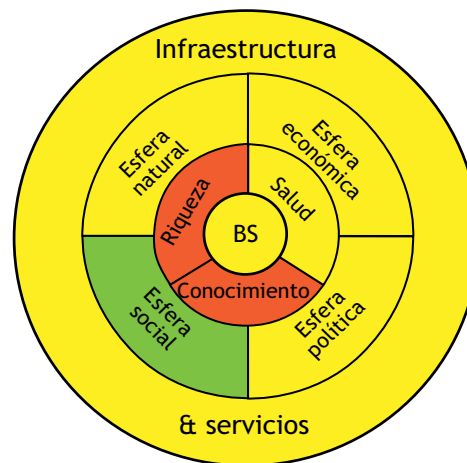
Comunidad	BS	S	R	C	N	E	S	P	I&S
Durian	0.52	0.67	0.49	0.48	0.75	0.48	0.60	0.43	0.67
Rambutan	0.53	0.55	0.70	0.51	0.86	0.61	0.63	0.49	0.71
Kelapa	0.27	0.56	0.32	0.46	0.88	0.62	0.58	0.49	0.71
Mangga	0.03	0.31	0.33	0.37	0.72	0.35	0.38	0.33	0.35
Lai	0.57	0.90	0.54	0.44	0.91	0.92	0.53	0.41	0.81
Jeruk	0.25	0.40	0.48	0.39	0.75	0.42	0.59	0.41	0.36
Salak	0.38	0.40	0.44	0.31	0.70	0.66	0.74	0.75	0.46
Pisang	0.32	0.35	0.41	0.33	0.43	0.56	0.53	0.40	0.39
Jambu	0.25	0.58	0.51	0.36	0.56	0.67	0.53	0.51	0.33

Nota: Rojo = crítico; amarillo = medio; verde = bueno.

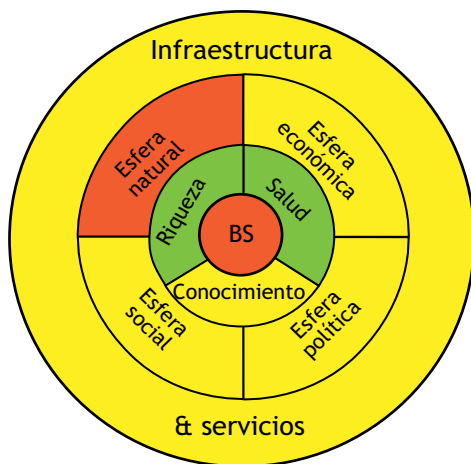
BS = Bienestar subjetivo; S = Salud; R = Riqueza; C = Conocimiento; N = Esfera natural; E = Esfera económica; S = Esfera social; P = Esfera Política; I&S = Infraestructura y servicios.



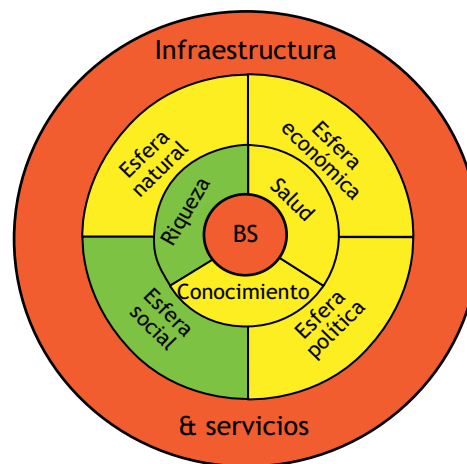
Comunidad A



Comunidad B



Comunidad C



Comunidad D

Figura 12. Representación de las esferas de bienestar y pobreza en cuatro comunidades de Kutai Barat utilizando el MEAP (Febrero–Marzo 2006).

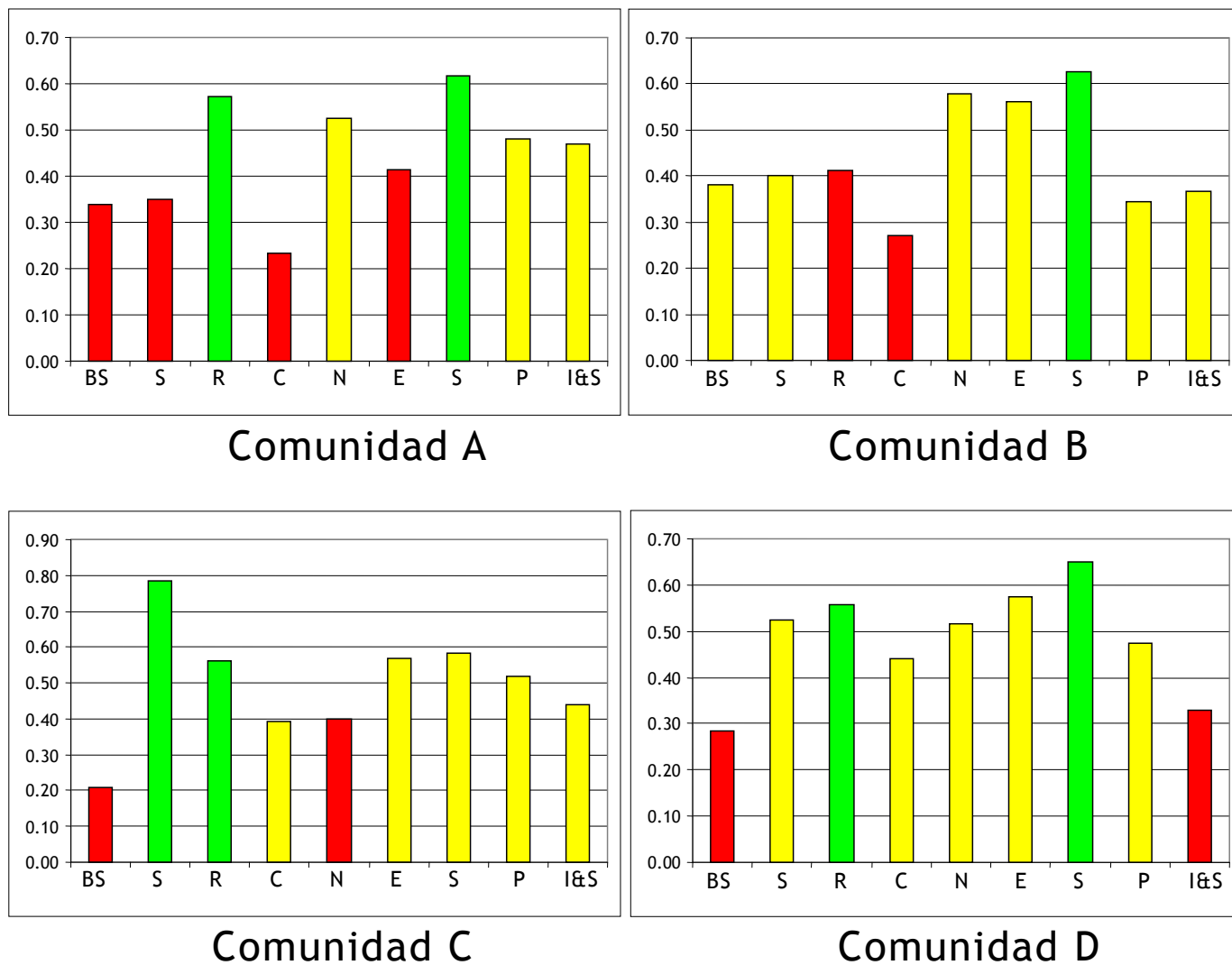


Figura 13. Gráficos con barras correspondientes a las esferas de pobreza del centro para las mismas comunidades de la Figura 12. Para las abreviaciones véase el Recuadro 24.

Paso 6. Presente los resultados

Después de recolectar y analizar los datos del monitoreo de la pobreza, presente los resultados a las comunidades y discuta con ellas las siguientes preguntas:

- Compare los resultados con su propia experiencia. ¿Reflejan los datos la situación real?
- Compare los resultados de su comunidad con comunidades vecinas. ¿Por qué hay diferencias?
- ¿Estos resultados nos sirven para entender la pobreza?

Discuta cómo puede ser usada la información. Por ejemplo, los resultados pueden utilizarse para identificar prioridades de desarrollo de la comunidad y justificar planes de acción para los próximos años. El Recuadro 25 presenta un ejemplo de un seguimiento después de un monitoreo de pobreza en Kutai Barat, usando el MEAP. Mencione a las comunidades la importancia de participar en la planificación por escenarios (Véase Herramienta 4).

Socialice los resultados con el gobierno local:

- Presente los resultados a los miembros del gobierno local en un taller. Discuta con ellos cómo satisfacer las necesidades de diferentes oficinas o sectores. Fomente un intercambio informal entre funcionarios de diferentes sectores. Identifique las necesidades de coordinación.
- Publique y distribuya el informe.
- Asegúrese de que la información sea accesible a cualquier persona que desee encontrar información adicional durante el transcurso del año.

Figura 14. La pobreza en Kutai Barat:
Aspectos relativos a la salud, 2006
Cada punto representa las
condiciones relativas a la salud en
una comunidad.

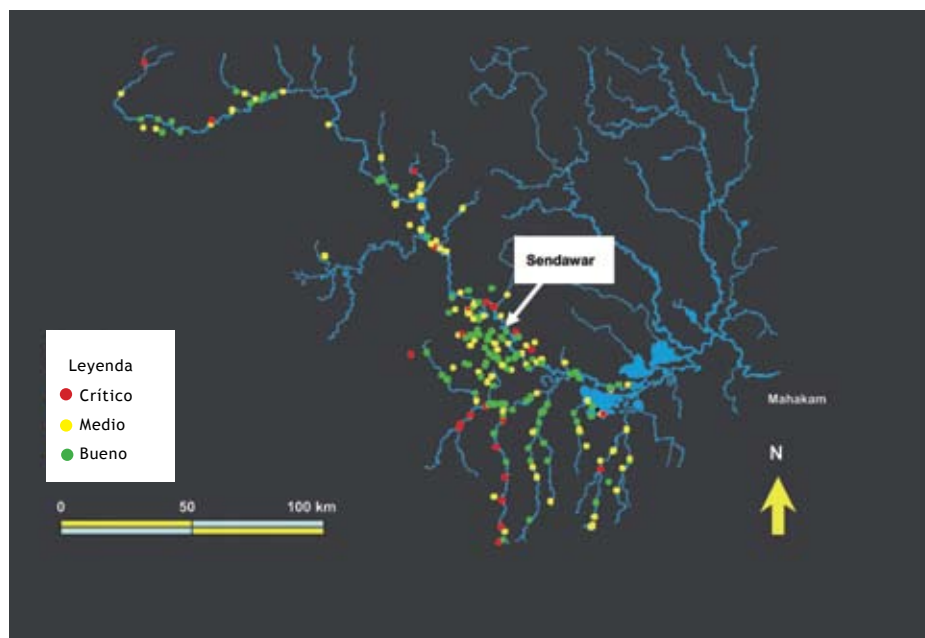
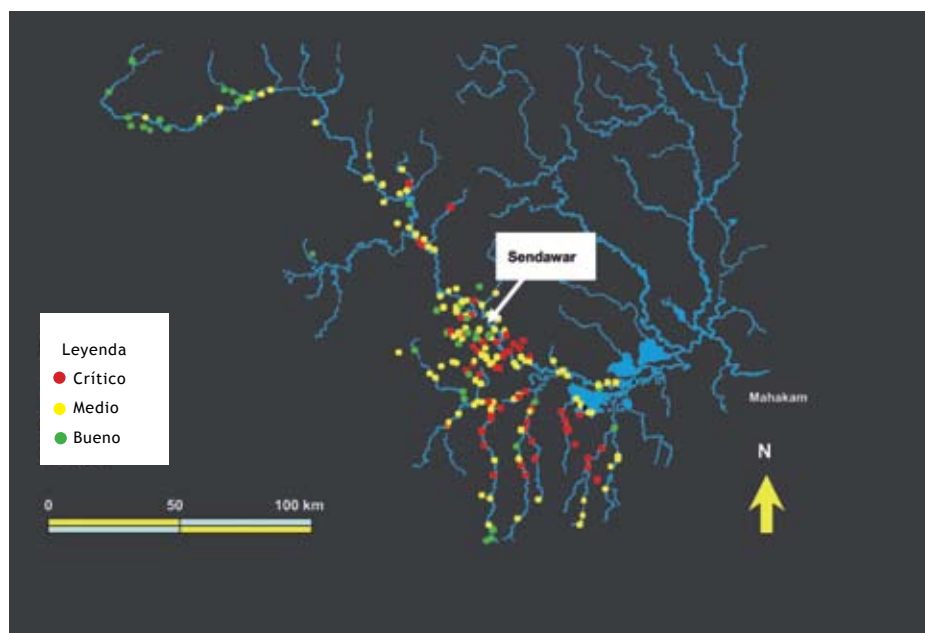


Figura 15. Aspectos relativos a la
naturaleza, Kutai Barat, 2006. Cada
punto muestra las condiciones del
ambiente natural en una comunidad.



Recuadro 25. Planificación del desarrollo a nivel de comunidad y subdistrito basada en indicadores de pobreza local

Después de la encuesta de bienestar en el hogar realizada en Kutai Barat (2006) regresamos a las comunidades para compartir los resultados con sus miembros. Ellos discutieron primero la validez de los datos y luego usaron los gráficos con barras de bienestar y pobreza para identificar los aspectos más relevantes del bienestar. También discutieron las causas de estos problemas, elaboraron un plan anual de acción y lo presentaron a la reunión de planificación del subdistrito.

Las diferentes propuestas fueron analizadas a nivel de subdistrito. Las autoridades discutieron los problemas existentes entre comunidades, como ríos contaminados y limitado acceso a caminos y trataron de hallar soluciones conjuntamente. Ellos compararon las actividades propuestas por las comunidades con las prioridades de desarrollo que se identificaron en las encuestas y el análisis del MEAP y evaluaron la justificación dada por las comunidades. Las autoridades luego elaboraron un plan anual de desarrollo para el subdistrito que reflejaba tanto las prioridades como los recursos disponibles. La Figura 16 muestra las principales etapas en el proceso de monitoreo y evaluación.

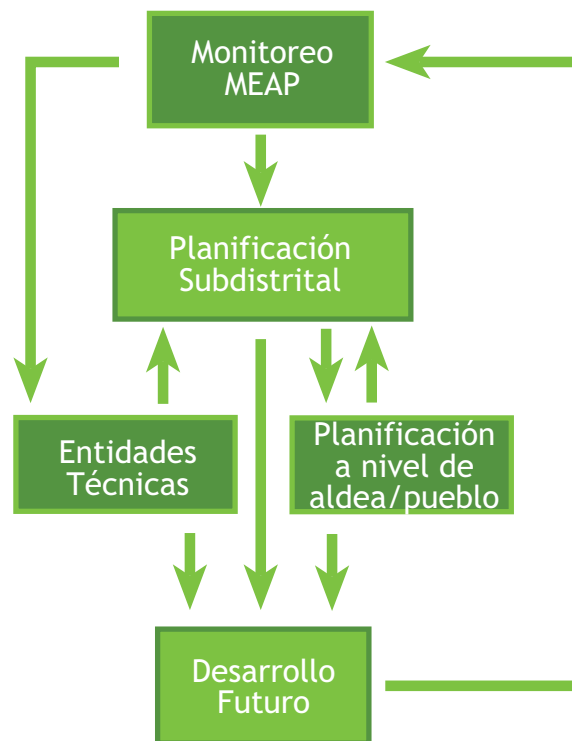


Figura 16. Etapas en el proceso de monitoreo y evaluación en Kutai Barat

Recuadro 26. Consejos para ser puestos en práctica al momento de comenzar

El diseño de un sistema de monitoreo de la pobreza es más fácil de lo que parece. Los organismos estadísticos o los catedráticos de universidades pueden ayudar en el desarrollo de la estrategia de muestreo, análisis de datos y capacitación del equipo. En muchos casos, puede ser necesario sólo agregar algunos indicadores a programas de monitoreo ya existentes para poder obtener un panorama más completo de la pobreza (como en el MEAP).

La manera más fácil de empezar es:

- Identifique los programas de monitoreo existentes;
- Identifique los vacíos y las deficiencias de estos programas (indicadores que no respondan a la realidad local, pobreza definida sólo en términos de ingresos o de consumo);
- Desarrolle su propio modelo de pobreza (El MEAP puede ser usado como punto de partida);
- Elabore indicadores (adicionales) de pobreza para darle vida al modelo;
- Discuta el diseño y la logística de los sistemas de monitoreo de pobreza (nuevos o mejorados) con su instituto estadístico, catedráticos u otros que deseen ayudar (ONG, proyectos);
- Realice por lo menos dos pruebas de su sistema de monitoreo y mejórelo hasta que los resultados reflejen la situación real de pobreza en su área;
- Institucionalice el sistema de monitoreo de la pobreza para asegurar su sostenibilidad en el tiempo;
- Publique sus resultados y compártalos con las comunidades;
- Vincule el programa de monitoreo con el sistema de planificación de desarrollo en su área;
- Verifique la validez de su modelo de pobreza cada 5 años.
¡Las causas de la pobreza cambian con el tiempo!

Para una descripción detallada del Modelo de Esferas Anidadas de Pobreza (MEAP), véase:

Gönner, C., Haug, M., Cahyat, A., Wollenberg, L., de Jong, W., Limberg, G., Cronkleton, P., Moeliono, M. y Becker, M. 2007 Capturing nested spheres of poverty: a model for multidimensional poverty analysis and monitoring. Occasional Paper No. 46. CIFOR, Bogor, Indonesia.

El siguiente manual describe paso a paso cómo se desarrolló e implementó el sistema de monitoreo de pobreza en Kutai Barat:

Cahyat, A., Gönner, C. y Haug, M. 2007 Poverty monitoring manual. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Herramienta 3: Evaluación comunitaria de los programas implementados por el gobierno local mediante el uso de grupos focales

¿Qué es la evaluación comunitaria?

La evaluación comunitaria es un proceso mediante el cual el gobierno local puede evaluar si sus programas están teniendo el impacto deseado. Existen muchas maneras de llevar a cabo evaluaciones. La herramienta elegida en esta guía son las entrevistas de grupos focales. Los grupos focales son paneles compuestos por personas con intereses similares que se reúnen para discutir o evaluar temas específicos con la ayuda de un facilitador. La técnica de grupos focales ofrece una manera rápida y económica de recolectar una gama de opiniones de un grupo particular. Para los propósitos de esta guía, los grupos focales estarán conformados por miembros de las comunidades que han sido identificadas como los beneficiarios de los programas que el gobierno está evaluando. Ellos saben mejor que nadie cómo se implementó el programa y si tuvo los resultados e impactos deseados. Por ello, los grupos focales pueden proporcionar un importante mecanismo de retroalimentación a los gobiernos que están intentando satisfacer las demandas de sus electores.

Una vez concluidas las entrevistas de grupos focales se reúnen y resumen los resultados en un informe narrativo, que puede incluir un sistema de puntaje así como cuadros estadísticos. Esta información es transmitida luego al gobierno local para que sirva como insumo durante la siguiente etapa de planificación y toma de decisiones.

¿Por qué es útil la evaluación comunitaria?

Las comunidades son los beneficiarios directos de muchos de los programas implementados por el gobierno. Sin embargo, con frecuencia, estos programas no satisfacen las demandas locales o mejoran el bienestar de sus pobladores. De hecho, muchas veces los gobiernos no tienen idea de que hay problemas hasta que ya es muy tarde para hacer ajustes en los programas.

La evaluación comunitaria es un medio que permite que las comunidades articulen sus opiniones libremente y se las transmitan a los funcionarios del gobierno. Se la puede utilizar para satisfacer los requisitos legales referentes a la participación comunitaria en las decisiones del gobierno. Además, cuando las comunidades pueden opinar acerca de los programas que las afectan en forma directa, se logra un mayor conocimiento de la pobreza y el bienestar.

La evaluación comunitaria proporciona:

- Insumos de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno mediante un mecanismo de retroalimentación acerca de la implementación, los resultados e impactos de los programas locales del gobierno;
- Un proceso que empodera a los pobres, puesto que les permite entender mejor cómo funciona el gobierno local y lo que ellos pueden efectivamente esperar de sus programas;
- La oportunidad a los gobiernos locales de hacer conocer sus programas y establecer vínculos con los miembros de las comunidades;
- Mayor transparencia en la implementación y calidad de los programas gubernamentales.

Este tipo de evaluación permite también que los gobiernos locales se concentren mejor en los temas que realmente interesan a sus electores. Por lo general, los funcionarios del gobierno local tienden a monitorear sólo algunos aspectos de la implementación de un proyecto, como por ejemplo desembolsos y resultados concretos (número de bombas de agua adquiridas). Este es un requisito estipulado por niveles de gobierno más altos, principalmente por razones de rendición de cuentas. Es muy posible que las comunidades estén más interesadas en los impactos actuales (el número de hogares con acceso a agua o si las bombas de agua en realidad funcionan) que en los resultados del programa. El monitoreo independiente de programas brinda un sistema de controles y equilibrios. La evaluación también proporciona información sobre posibles redundancias o deficiencias en los programas.

Al organizar los grupos focales, asegúrese de que todos los presentes entiendan los beneficios de participar en la evaluación. Las comunidades tienen más interés en participar si la información resultante es utilizada en la planificación del gobierno y si mejora la comunicación con el gobierno local. En lo posible debe

incentivarse la participación de los funcionarios del gobierno local para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de alivio a la pobreza y para que ellos obtengan mayor apoyo de sus electores.

Recuadro 27. Las discusiones de grupos focales

Las discusiones de grupos focales proporcionan un método eficiente y económico para recolectar diferentes opiniones de los miembros de una comunidad. También permiten intercambiar información acerca de los programas implementados por el gobierno. Los grupos focales funcionan mejor cuando los participantes son divididos en grupos de acuerdo a su identidad: hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, miembros de la elite o líderes de la comunidad, o diferentes grupos étnicos. El número y composición de los grupos focales dependerá de las condiciones locales. Como regla de oro, los grupos focales deben estar conformados por 5-10 personas a fin de facilitar las tareas de conducción y relatoría.

Los grupos focales pueden tener problemas con el llamado fenómeno del pensamiento de grupo u otras dinámicas de grupo similares que influyen las opiniones de los participantes. Sin embargo, existen ciertos pasos que el facilitador puede tomar para evitar este tipo de problemas. Puede, por ejemplo, disminuir la influencia de ciertos líderes comunitarios o miembros de la elite mediante el voto secreto.

La conducción de los grupos focales requiere de comprobadas habilidades de facilitación. Si no hay facilitadores capacitados disponibles se aconseja no usar este método, aunque en algunos casos es posible diseñar una modalidad de discusión que reduzca la necesidad de contar con facilitadores experimentados.

Recuadro 28. Los gobiernos locales aún no son receptivos en Indonesia

En teoría, la descentralización permite que los gobiernos sean más receptivos o sensibles ante sus ciudadanos. En un mundo ideal, cuando los tomadores de decisión son locales, las personas tienen la oportunidad de hacer demandas y darle sus sugerencias al gobierno local. Sin embargo en la práctica, la descentralización no genera automáticamente una gobernabilidad más receptiva.

La experiencia de Indonesia es un buen ejemplo. Como resultado de 32 años de gobierno autoritario y centralizado bajo el Presidente Soeharto (1965-1998), los representantes distritales prácticamente no tienen experiencia con la planificación desde abajo. Los organismos de la sociedad civil son débiles ya que fueron reprimidos, dismantelados o prohibidos durante décadas. Si bien algunas leyes estipulan la participación de la población local, rara vez se ejecutan. El Departamento de Asuntos Internos elaboró un manual sobre planificación participativa para el desarrollo de comunidades y llevó a cabo talleres de capacitación de las metodologías pero el año 2006, el personal distrital todavía no había utilizado los métodos.

Existen muchas razones por las que el gobierno local no se ha mostrado más receptivo:

- Muchos funcionarios no valoran el aporte de las comunidades. Las ven con desprecio y están en realidad más interesados en mantener su *status quo* como representantes del gobierno;
- Por lo general, los funcionarios del gobierno no están dispuestos a viajar a comunidades alejadas;
- La principal preocupación del distrito es la rendición de cuentas a las autoridades nacionales por los presupuestos recibidos; por lo tanto, los funcionarios del distrito tienden a enfocarse en indicadores tangibles o financieros de la implementación como medidas del éxito del programa;
- Muy rara vez los distritos recolectan información acerca del funcionamiento de los programas implementados por el gobierno; más aún, las comunidades carecen de la experiencia o capacidades para comunicar sus demandas;
- Finalmente, la cultura organizacional de los distritos es sumamente jerárquica y está plagada de oportunismo; problemas de conflicto, corrupción y toma de decisiones para beneficio propio impiden que los funcionarios del distrito estén dispuestos a monitorear los resultados.



La evaluación comunitaria paso a paso

Esta herramienta consta de ocho pasos, desde la definición de los objetivos de la evaluación hasta la mejora de los programas implementados por el gobierno. El proceso de organizar y poner en práctica la técnica de grupos focales se explica paso por paso (Véase Figura 17).

1. Defina el objetivo de la evaluación

Desde un principio es importante llegar a un consenso acerca de los objetivos y las expectativas de la evaluación. Lleve a cabo reuniones con funcionarios del gobierno local y líderes comunitarios para discutir con ellos los siguientes puntos:

- ¿Cuál es el objetivo de la evaluación?, ¿Mejorar la implementación de un programa en curso o la planificación de proyectos futuros?
- ¿Quién es el principal promotor de esta evaluación?, ¿El gobierno local porque necesita saber cómo está siendo implementado su programa?, ¿La comunidad, que se queja del desajuste entre sus demandas y los programas de asistencia del gobierno?
- ¿Cuáles serían los grupos focales más apropiados?, ¿Cómo puede abordarse la diversidad de la comunidad?
- ¿Quién conducirá la evaluación? Si bien la contratación de un facilitador con experiencia reduciría posibles conflictos de interés o intentos de manipulación por parte de los participantes, ¿Estamos en capacidad realmente de

Recuadro 29. Tiempo y material necesarios para la evaluación comunitaria

- 2 días – Planificación
- 2 días – Capacitación de facilitadores
- 2 días – Por comunidad, dependiendo de la disponibilidad de los miembros de la comunidad
- 2 días – Presentaciones de seguimiento
- Papelógrafo, marcadores, cinta adhesiva, tarjetas de puntaje.

Equipo y participantes

- 2 facilitadores
- 1 relator
- Aproximadamente 10 participantes por grupo focal (si las circunstancias lo permiten, divida a los participantes en 3 o más grupos focales).



Figura 17. Etapas en el proceso de diseño y puesta en práctica de grupos focales

afrontar los costos adicionales? ¿Y si la persona contratada no entiende bien la dinámica local?

- ¿Qué sucederá con el informe de evaluación? ¿Puede ser enviado directamente al gobierno local o debe ser distribuido a los medios de comunicación para evitar que sea fácilmente archivado?
- ¿Cómo se vinculará la evaluación con el proceso de planificación de desarrollo local? ¿Cómo puede ser institucionalizada?

Una vez terminada la discusión, los organizadores compilan una breve declaración de propósitos que no sólo detalle la metodología y los objetivos de la evaluación sino que también asegure que las entidades del gobierno y las comunidades entiendan el proceso y los resultados esperados. Dicha declaración deberá ser distribuida a funcionarios del gobierno local y las comunidades.

Paso 2. Decida la fecha de la evaluación

La fecha de la evaluación debe adaptarse al ciclo de planificación anual del gobierno local. Coordine con el gobierno local para

asegurarse de que el informe final pueda ser utilizado durante el proceso oficial de planificación. Asimismo, la evaluación debe llevarse a cabo antes de la reunión anual de planificación de la comunidad (Véase Herramienta 4), de tal forma que las lecciones aprendidas el año anterior puedan ser incorporadas en el nuevo plan de desarrollo.

Paso 3. Seleccione a los facilitadores

Identifique a personas u organismos interesados y capaces de realizar la evaluación y facilitar las actividades. Los moderadores deben tener experiencia dirigiendo reuniones, promoviendo debates y matizando las diferentes opiniones. Los facilitadores pueden ser miembros de la comunidad, funcionarios del gobierno local o profesionales de un organismo independiente. En lo posible se recomienda reclutar personal proveniente de todos estos grupos, aunque es conveniente ser consistente para poder identificar cambios con el tiempo. La decisión debe ser tomada con mucho cuidado, ya que los facilitadores no deben tener ningún tipo de interés en los resultados de la evaluación.

Recuadro 30. Comparación de facilitadores

Facilitador	Ventajas	Desventajas
Miembros de la comunidad	Tienen experiencia directa con el programa Tienen un interés directo en participar	No tienen capacidad suficiente Pueden tener intereses específicos que influyan sobre los resultados
Funcionarios del gobierno	Conocen los programas que han sido implementados Pueden utilizar los resultados en el proceso de planificación Pueden implementar un sistema importante de evaluación comunitaria (también como sistema de monitoreo)	Tienen poca experiencia como facilitadores en comunidades Dependen de la voluntad política (y los fondos) de los tomadores de decisiones del gobierno Pueden tener intereses en juego que pueden influir sobre los resultados
Organismos de la sociedad civil	Por lo general cuentan con facilitadores experimentados Tienen menos intereses en juego (en teoría)	No conocen los programas Necesitan recibir una remuneración Pueden no tener suficientes fondos para repetir la evaluación

- *Algunos miembros de la comunidad* podrían encargarse de la conducción de los grupos focales si cuentan con la experiencia necesaria. Sin embargo, esta opción presenta desventajas puesto que ellos pueden tener intereses en juego y, por lo tanto, tratar de influenciar el proceso. Asimismo, es muy posible que ciertas comunidades no cuenten con la capacidad necesaria para realizar este tipo de evaluación por cuenta propia.
- *Los funcionarios del gobierno local* podrían desempeñarse como facilitadores si el proceso tiene el respaldo del gobierno. Cuando se cuenta con la participación de funcionarios del gobierno, la evaluación puede realizarse en muchos lugares y muy posiblemente una vez al año. Los resultados de una evaluación comunitaria facilitada por el gobierno local pueden tener repercusiones directas sobre el proceso de planificación del gobierno. Sin embargo, los funcionarios del gobierno pueden influir en las opiniones de los participantes durante las reuniones. Igualmente, algunos miembros de la comunidad podrían sentirse incómodos al dar opiniones negativas acerca del trabajo actual del gobierno.
- Para lograr una evaluación más objetiva, asegúrese de contar con la participación de representantes de *ONG, universidades*

u otros *organismos independientes*. Es muy probable que dichos organismos cuenten con facilitadores experimentados. No obstante debe tener en cuenta que esta opción puede generar costos adicionales. Dado que la evaluación debe ser realizada una vez al año, su costo debe ser presupuestado anualmente.

El Recuadro 30 resume las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de facilitadores.

Paso 4. Identifique y seleccione a los participantes

En cada comunidad habrá personas más familiarizadas que otras con la implementación del programa y sus impactos. Las características del programa determinarán quiénes deben participar en la evaluación.

Por ejemplo, los padres de familia pueden proporcionar información sobre los programas de educación, mientras que los jóvenes pueden hablar sobre el complejo deportivo que ha sido construido recientemente. Algunos proyectos tienen un impacto directo sobre todos los miembros de la comunidad. En esos casos se recomienda fomentar la participación de diferentes personas de la comunidad en la evaluación.

Trate que todos los grupos de la comunidad estén representados. Los participantes más débiles o marginados pueden formar un



Foto: Michaela Haug

Identifique a los participantes más familiarizados con la implementación del programa y sus impactos.

Recuadro 31. Formulario utilizado durante una evaluación comunitaria de los programas de reducción de pobreza en Malinau.

Sector	Proyecto o programa	Fuente (distrital, nacional gubernamental)	Evaluación de la implementación	Evaluación del impacto	Comentarios
Educación					
Salud					

grupo separado donde se sientan más incentivados a expresar sus opiniones.

Paso 5. Diseñe una hoja de recolección de datos

Diseñe un formulario sencillo para ingresar la información recabada. Este formulario permitirá que la recolección de datos y su discusión se concentren en los temas más importantes. También facilitará la compilación de resultados (Véase Recuadro 31).

Paso 6. Facilite la evaluación de actividades

Los siguientes pasos detallan cómo facilitar una evaluación mediante el uso de discusiones de grupos focales.

- Enumere los programas que van a ser evaluados. También haga una lista de los programas que deberían haber sido llevados a cabo en la comunidad. Identifique las instituciones a cargo de cada programa. Puede obtener mayor información en los documentos de presupuesto o el informe anual del gobierno así como en entrevistas con funcionarios gubernamentales y líderes comunitarios.
- Identifique los resultados e impactos esperados en cada uno de los programas. Discuta las expectativas que generó cada programa:
 - ¿Qué objetivos tenía el programa?
 - ¿Quiénes iban a ser los principales beneficiarios?
 - ¿A cuántas personas o comunidades debería haber beneficiado?
 - ¿Cuánto tiempo debía durar?
- Anote las respuestas a estas preguntas en la sección de comentarios de la hoja de recolección de datos.
- Si los programas van a ser llevados a cabo a nivel nacional, compare los resultados esperados enumerados en los documentos del gobierno nacional con los resultados esperados de la comunidad para ver y comprender cómo y por qué son diferentes.
- Discuta la implementación y el impacto de cada programa:
 - ¿Quiénes participaron?
 - ¿Cómo se tomaron las decisiones?
 - ¿Cómo se manejó el presupuesto?
 - ¿Se cumplieron todas las normas técnicas?
 - ¿A quiénes benefició el programa?
 - ¿Cómo se lo podría haber implementado mejor?
 - ¿Cómo se hubieran podido lograr mejores resultados?

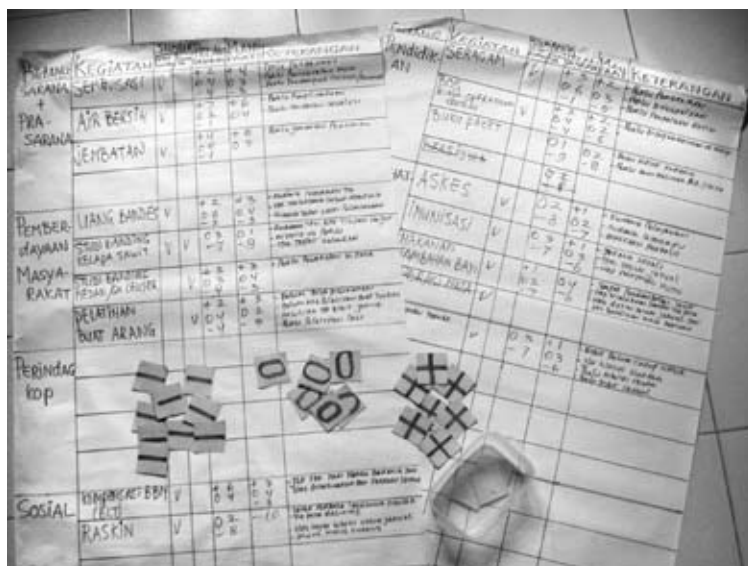


Figura 18. Tarjetas utilizadas durante la evaluación

- ¿Cómo debería llevarse a cabo el proceso de elaboración del informe?

- Tome nota de las discusiones en la sección de comentarios de la hoja de recolección de datos.
- Lleve a cabo un proceso de votación para evaluar la puesta en marcha e impacto de cada proyecto. Solicite a todos los participantes que le asignen un valor a la implementación y al impacto de cada uno de los proyectos y los programas. Este proceso debe ser anónimo para asegurarse de que las opiniones sean honestas. Una alternativa es usar tarjetas de puntaje (Véase Figura 18). Los participantes anotan su puntaje en las tarjetas: por ejemplo + (positivo o implementación o impacto satisfactorio), 0 (neutral) y - (negativo o malo). Recuerde a los participantes que es muy importante que las personas registren su puntaje siguiendo su propio corazón.

Recuadro 32. Consejos y opciones

- Proporcione información exacta
- Asegure anonimato
- Utilice métodos interesantes, innovadores y que no requieran de mucho tiempo
- Otorgue incentivos a los miembros de la comunidad para participar en la evaluación

Paso 7. Analice y presente los resultados

Organice los resultados por programa, comunidad o grupo focal. Promedie y compare los resultados. Es posible que los funcionarios del gobierno quieran comparar el éxito de un programa implementado en varias comunidades evaluando el resultado de la votación emitida por hombres y mujeres en todas las áreas evaluadas. Para ello, sume primero el puntaje de todas las mujeres que participaron en la evaluación. Luego, divida los votos por el número total de participantes. Este resultado le da el promedio. Haga lo mismo para obtener el promedio de los hombres. Este procedimiento permite comparar los programas entre grupos con diferente número de participantes.

Use colores para visualizar las diferencias (Véase Figura 19). Esta información es de gran utilidad para los tomadores de decisiones responsables de los impactos en áreas o poblaciones objetivo.

Organice una reunión para presentar los resultados de la evaluación que cuente con la participación de miembros de las comunidades y funcionarios del gobierno. Presente la información en un formato que todos puedan entender fácilmente y que tenga sentido para los miembros de la comunidad así como para los funcionarios del gobierno. Tome nota de los comentarios que se hagan durante la presentación. Estos comentarios son importantes porque muestran dónde exactamente se necesitan llevar a cabo las mejoras. Es muy posible que algunos comentarios sean bastante específicos, aún así podrán detectarse patrones consistentes. Por ejemplo, en Malinau, se identificaron dos problemas en los programas implementados por el gobierno: falta de información sobre el programa y falta de

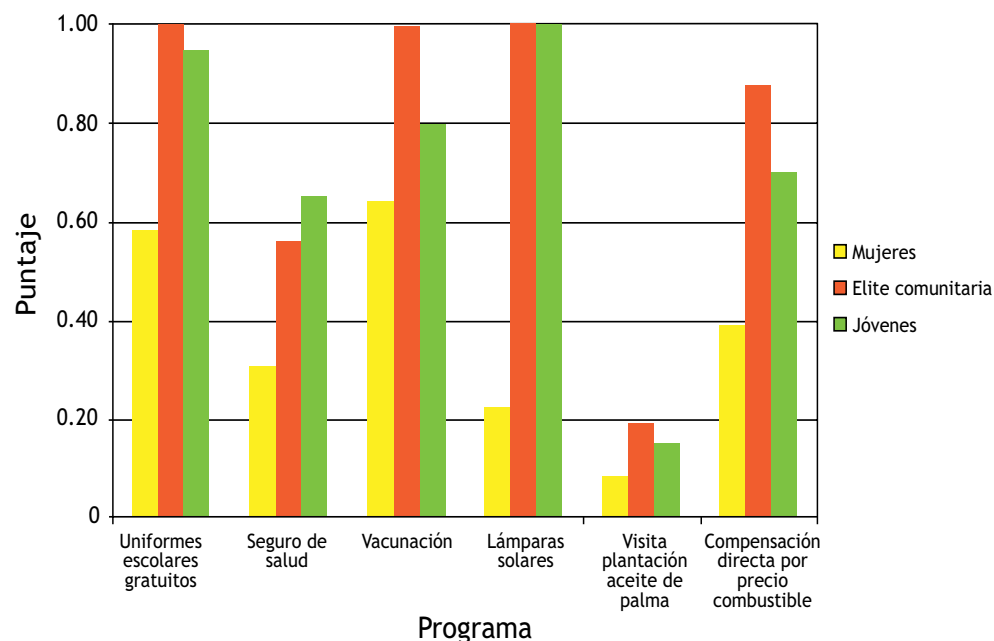


Figura 19. Grupos focales en una comunidad en Malinau: Comparación de las evaluaciones estandarizadas

seguimiento, como por ejemplo distribución de semillas y animales sin asistencia técnica (El Recuadro 34 presenta algunos de los comentarios vertidos por los participantes durante las discusiones).

Debe asegurarse de que los resultados no sean malinterpretados. Por ejemplo, los porcentajes pueden llevar a conclusiones erróneas si en los grupos focales participaron pocas personas. Por ejemplo, si el 100% de las personas dio una evaluación positiva, pero el grupo estaba conformado sólo por dos personas, dicho porcentaje prácticamente carece de valor alguno.

Paso 8. Utilice los resultados para mejorar los programas

Los resultados de la evaluación deberían formar parte de la evaluación y del ciclo de planificación del gobierno local. En teoría, varias instancias deberían de estar interesadas en obtener esta información: organismos a cargo de la evaluación

de proyectos, de planificación, de la rendición de cuentas fiscal y representantes elegidos por el pueblo. Asimismo, las comunidades y los organismos no gubernamentales pueden utilizar los resultados para identificar los programas que no están funcionando bien o exigir cambios. Las posibilidades de obtener algún tipo de respuesta son mayores si existe presión dentro y fuera del gobierno.

Es muy importante que los resultados sean distribuidos a un público amplio, que incluya a los miembros de la comunidad, el gobierno local y otras instituciones locales. La estrategia de disseminación de resultados puede contemplar las siguientes actividades:

- Distribuya los resultados a los participantes y otros miembros de la comunidad; despliegue los resultados en un lugar público de manera que todo el mundo los pueda ver y discutir;
- Organice una reunión en la comunidad para presentar los resultados. Pídale a la comunidad que lleve a cabo una

Recuadro 33. Puntajes de los grupos focales[†]

Sector	Proyecto	Comunidad A			Comunidad B		
		Elite	Mujeres	Jóvenes	Elite	Mujeres	Jóvenes
Educación	Uniformes escolares gratuitos	0.94	0.75	0.92	1.00	0.58	0.95
	Fondos operativos de la escuela	‡	-	0.15	0.25	0.47	0.60
	Libros gratuitos	0.22	0.14	0.88	0.94	0.28	0.80
	Becas	N/D	N/D	N/D	0.81	0.47	0.50
Salud	Seguro de salud	0.72	0.29	0.69	0.56	0.31	0.65
	Vacunación	1.00	1.00	0.92	1.00	0.64	0.80
	Alimentación suplementaria para niños < 5 años	0.72	0.93	0.73	1.00	0.14	0.85

† Puntaje de dos comunidades otorgado al impacto de varios programas de salud y educación. Los puntajes oscilaron entre 0 (impacto muy negativo) y 1 (impacto bueno o muy positivo).

‡ No se mencionó este proyecto en las discusiones con miembros de la elite. Por este motivo no hay puntaje.

N/D, no disponible.

lluvia de ideas para determinar la forma más apropiada de utilizarlos;

- Facilite una discusión de los resultados como parte de la planificación anual de la comunidad (Véase Herramienta 4);
- Organice presentaciones donde los miembros de la comunidad puedan compartir los resultados de la evaluación con el gobierno local y otras comunidades; invite a otros participantes, por ejemplo miembros del gobierno regional así como organismos ambientales y de desarrollo;
- Invite a la prensa local; proporcione materiales y sugiera que los participantes hablen acerca de la evaluación en un programa de radio.



Foto: Michaela Haug

Recuadro 34. Algunos comentarios vertidos durante una evaluación comunitaria realizada en Malinau, Indonesia

EDUCACIÓN

Uniformes escolares gratuitos:

- Cantidad insuficiente de uniformes
- Tamaño— Algunos uniformes no quedaron bien

Fondos operacionales de la escuela:

- La información referente a los programas no es clara
- No hay control sobre la implementación
- Las condiciones locales no son las más adecuadas (los precios en Malinau son relativamente altos)

Libros escolares gratuitos:

- Cantidad insuficiente. No se donaron todos los libros necesarios.

Becas:

- Información acerca del programa no es clara
- Los montos no tienen en cuenta que los gastos varían según el nivel de educación
- No hay control sobre la implementación
- Las becas del gobierno distrital no han llegado todavía.

SALUD

Seguro de Salud:

- No todas las personas recibieron sus tarjetas de asegurado (elegibilidad dudosa)
- Los servicios de los centros de salud fueron poco satisfactorios
- Los procedimientos para poder utilizar el seguro eran muy burocráticos

Vacunación:

- Errática
- Algunos niños se infectaron con las vacunas
- No se dio atención médica adicional durante las visitas del personal médico que estuvo a cargo de la vacunación.

Alimentación suplementaria para niños menores de 5 años

- Insuficiente y entrega errática.

Recuadro 35. Puntos a tener en cuenta a la hora de empezar

La discusión de grupos focales para evaluar programas implementados por el gobierno es una buena forma de mejorar la comunicación entre el gobierno local y las comunidades. Sin embargo puede ser percibida como un proceso muy sensible o incluso, amenazador. Por lo tanto, el contacto inicial es importante para evitar malentendidos. A fin de lograr los mejores resultados tenga en cuenta lo siguiente a la hora de comenzar:

- Organice discusiones o reuniones informales con el gobierno e instituciones locales para presentar el concepto. La discusión debe considerar los objetivos de la encuesta, si los impactos son interesantes/relevantes y las instituciones que deben participar. Es importante discutir estos temas con tomadores de decisiones clave para asegurar un buen entendimiento, apoyo y participación. Durante esta fase se puede diseñar un formulario para facilitar la documentación y socialización de resultados.
- Entrene al personal que estará a cargo de los grupos focales. Una manera de entrenarlos es llevar a cabo una sesión de capacitación con todos los miembros del equipo. Si no dispone de mucho tiempo, la capacitación puede ser realizada durante la evaluación, involucrando gradualmente a los miembros del equipo para que faciliten las discusiones de grupos focales.
- Prepare su visita al campo. Si los representantes del gobierno están a cargo de los grupos focales, es probable que la programación y el presupuesto tomen regular cantidad de tiempo. La fecha de la encuesta dependerá de la disponibilidad de las comunidades así como del tiempo que los funcionarios del gobierno necesitan para cumplir con requisitos administrativos

y obtener fondos. Durante este período, las comunidades deben ser informadas (por carta u otro medio apropiado). La información debería presentar el objetivo de la encuesta y explicar el uso de los grupos focales.

Para mayor información acerca de grupos focales y evaluación comunitaria, véase:

- Kreuger, R.A. 1988 Focus groups: a practical guide for applied research. Sage, London.
- Morgan, D.L. 1997 Focus groups as qualitative research (2nd Edn). Sage, London.
- Morgan, D.L. y Kreuger, R.A. 1993 When to use focus groups and why. En: Morgan D.L. (ed.) Successful focus groups. Sage, London.
- Stewart, D.W. y Shamdasani, P.N. 1990 Focus groups: theory and practice. Sage, Newbury Park, CA, USA.
- Wollenberg, E., Limberg, G., Iwan, R., Rahmawati, R. y Moeliono, M. 2006 Our forest, our decision. A survey of principles for local decision-making in Malinau. CIFOR, Bogor, Indonesia.



Foto: Kristen Evans

Herramienta 4. Demandas de la comunidad: Un acercamiento mediante la planificación por escenarios

¿Qué es la planificación por escenarios?

Los escenarios son visiones de un futuro deseado. Son una herramienta útil para explorar y transmitir las expectativas que las personas tienen acerca del futuro. La planificación por escenarios puede ayudar a que la gente desarrolle una visión, diseñe planes que permitan implementar esa visión y transmita sus planes a otras personas, incluyendo funcionarios del gobierno local.

¿Por qué es útil la planificación por escenarios?

La planificación por escenarios permite que los gobiernos locales comprendan mejor las demandas de la comunidad. Por otro lado permite que las comunidades:

- Hagan sus expectativas, metas y deseos para el futuro más explícitos;
- Identifiquen diferencias, hipótesis poco realistas y puntos en común entre los participantes;
- Lleguen a un consenso acerca de una agenda conjunta (metas, prioridades u obstáculos);
- Diseñen un plan dividido en etapas que definan cómo y cuándo cada paso será llevado a cabo y quién estará a cargo de cada uno;
- Desarrollen capacidades para la planificación participativa;
- Tengan un sentimiento de propiedad y responsabilidad ante la implementación del plan;
- Documenten los cambios que se dan en las visiones de futuro de las personas.

Para poder enfrentar la pobreza, los tomadores de decisiones del gobierno local necesitan entender claramente las demandas y expectativas de las personas. Una manera de lograrlo es motivando a la gente a comunicar mejor sus necesidades al gobierno local.

La comunicación entre dos interlocutores no es eficaz cuando hay antecedentes de poca participación ciudadana en el gobierno y dificultades de comunicación debido a distancia, costos o falta de infraestructura. Por lo general, las comunidades carecen de medios y experiencia para presentar propuestas que representen los intereses de todo el grupo. En ocasiones, las personas no tienen información o no entienden el papel que desempeñan en el proceso de planificación del gobierno y por lo tanto pueden no reaccionar o hacerlo de manera contraproducente. Debido a estas flaquezas en los canales de comunicación, cuando las comunidades se reúnen con funcionarios del gobierno sus insumos pueden en forma inadvertida:

- Reflejar intereses que sólo benefician a ciertas personas;
- Excluir algunos actores importantes, en especial minorías, desposeídos y pobres;
- Carecer de información que asegure transparencia y responsabilidad;
- Estar divorciados de un pensamiento estratégico o de largo aliento.

La planificación por escenarios permite superar estos problemas porque la comunidad tiene la oportunidad de definir sus propuestas en forma colectiva y presentarlas durante el proceso de planificación del gobierno local.

Recuadro 36. En el campo en Bolivia: Problemas con el proceso de planificación municipal

En Bolivia, los funcionarios del gobierno local se quejaron de que las comunidades rurales no participaban en forma activa o entendían a cabalidad el proceso de planificación municipal. Generalmente, los líderes comunitarios electos no participaban en las reuniones de planificación municipal y cuando lo hacían, no estaban preparados o presentaban propuestas que no habían pasado por un proceso de consulta pública. Dado que la mayoría de los residentes no participaba en el proceso, las autoridades municipales sentían que su trabajo no estaba siendo valorado y, además, que era prácticamente imposible satisfacer las cambiantes expectativas de los miembros de la comunidad. Por otro lado, los miembros de la comunidad manifestaron que ellos no tenían la costumbre de organizar reuniones y que no tenían idea de cómo enfrentar la apatía o los conflictos internos para diseñar propuestas en forma colectiva. Más aún, argumentaron que era difícil organizarse para las reuniones de planificación municipal ya que muy rara vez se les notificaba con anticipación y el horario era conflictivo. En general, las comunidades no valoraron los proyectos municipales porque no respondían a sus prioridades.



Foto: Kristen Evans

Noria sin terminar: Es común encontrar proyectos municipales abandonados cuando la comunicación es deficiente entre las comunidades y los gobiernos locales.

La planificación por escenarios paso a paso

La herramienta contempla dos metodologías: identificar la visión de futuro de una comunidad, conocida como *visión de futuro* y diseñar un rumbo o plan para lograr dicha visión, conocida como *estrategias*.

Estos métodos pueden usarse juntos o separados. Cuando se los usa en forma conjunta, por lo general se realiza primero la actividad de visión de futuro y luego la de estrategias.

Visión de futuro

La técnica de visión de futuro permite que los participantes imaginen un futuro ideal para su comunidad. Se trata más que nada de un ejercicio que permite definir objetivos. El método crea espacios personales para la reflexión, donde las personas sienten que pueden expresar libremente sus esperanzas y compartir sus sueños acerca del futuro. Los miembros de la comunidad comparten luego estas

Recuadro 37. Tiempo y materiales necesarios para la visión de futuro

- 2 días – Planificación y proceso de familiarización con la comunidad
- 3–4 Horas por taller
- 1 día preparación, presentación de resultados y seguimiento
- Cuadernos de dibujo, papelógrafo, marcadores y cinta

Equipo y participantes

- 2 facilitadores (pueden ser funcionarios locales o profesionales)
- 2 relatores (pueden ser de la comunidad)
- 15–25 participantes adultos



Figura 20. Secuencia de pasos en la planificación por escenarios

visiones y llegan a un consenso acerca de las prioridades y metas para la comunidad. Estos objetivos sirven como puntos de partida para diseñar planes de acción para el desarrollo de la comunidad.

La técnica de visión de futuro brinda una imagen compartida del futuro bajo la forma de un documento escrito o gráfico, como un dibujo por ejemplo. Esto no sólo permite que los miembros de cada grupo evalúen sus diferentes visiones sino que también proporcionan registros, lo que genera un sentimiento de responsabilidad a los participantes.

Paso 1. Organice

Antes de la realización del taller, los facilitadores deberían programar una breve estadía en la comunidad si no están muy familiarizados con ella. Esto les dará la oportunidad de hablar acerca de los temas y problemas que preocupan a las familias y conocer de cerca las actividades diarias de las personas. Los facilitadores deberían tratar de realizar intercambios informales o tener conversaciones con la mayor cantidad de personas posible acerca de sus vidas y la comunidad, especialmente con aquellos que parecen estar más marginados.

Durante su visita, podrían formular preguntas como las siguientes:

- ¿Cómo es su comunidad?
- ¿Cómo son las familias?
- ¿Cómo son la tierra y los bosques?
- ¿Qué hace la gente para ganarse la vida?
- ¿Por qué algunos son pobres y otros no?

También puede emplear mapas o fotos de la comunidad para fomentar la reflexión. El hecho de pasar tiempo en la comunidad antes de la actividad incentiva la participación, ya que da una oportunidad de invitar directamente a miembros de la comunidad a que participen en el taller.

Paso 2. Guíe la visión de futuro

El paso más importante en cualquier actividad de visión de futuro es ayudar a los participantes a que se olviden de las preocupaciones del día, se concentren en la actividad y usen su imaginación para pensar en forma creativa acerca de lo que sería un futuro ideal. Si bien esto puede parecer muy fácil, se trata de un paso bastante

complicado. Si no se lo facilita de forma apropiada, la técnica de visiones de futuro no va a producir un análisis agudo o útil.

Primero, motive a los participantes y cree una atmósfera relajada, donde las personas se sientan cómodas imaginando futuros posibles.

Luego, pídale que se imaginen un momento específico en el futuro. Esto puede variar en función de las necesidades de los facilitadores pero es conveniente elegir un momento en el futuro que permita que los participantes olviden sus problemas o contexto actual puesto que ello podría limitar sus opciones. El facilitador guía este proceso formulando preguntas abiertas que fomentan la imaginación y también preguntas específicas que aseguran que cada participante tenga la oportunidad de considerar los temas clave.

Pídale que se relajen, cierren sus ojos y despejen su mente. Llévelos a un viaje imaginario en el futuro. Podría empezar diciendo algo como lo siguiente:

Vamos a transportarnos al futuro. Han pasado veinte años. A medida que cuento hasta veinte, ustedes van a ir haciéndose más viejos. Sus hijos ya están grandes, la comunidad ha cambiado, ha mejorado. La vida es mejor, todo el mundo está feliz. Los problemas han sido resueltos. Cuando abran sus ojos, ustedes estarán allí pero en 20 años.

Trate de ser lo más específico posible. Esto permitirá estimular la creatividad de los participantes. Sin embargo, tenga cuidado de no decirles qué es lo que están viendo en el futuro. ¡Ese es su trabajo!

También podría decir algo así:

Imaginen que abandonaron su comunidad. Después de 20 años y sin haber tenido contacto alguno deciden regresar y se enteran que las cosas han ido bastante bien. Usted está paseando por la comunidad y observando todo lo que ve. Describa (silenciosamente en su mente) cómo han mejorado las cosas: ¿Cómo se ve la comunidad?, ¿Cómo son las casas?, ¿Qué está haciendo la gente?, ¿A quiénes ven? ¿Qué cosas nota en el bosque, la tierra, los ríos y los ranchos?, ¿Qué ha cambiado? ¿Que ha permanecido igual?

Es muy probable que el facilitador tenga que adaptar la metodología al grupo de participantes. Algunos pueden sentirse incómodos al tener que sentarse en silencio para soñar despiertos, mientras que a otros les cueste participar tan sólo siguiendo las instrucciones del facilitador. Una solución es llevar al grupo a una caminata por la comunidad. Deténgase en algunos lugares, como un río, una noria, caminos, escuelas, parcelas agrícolas y viviendas. Pídeles que describan lo que ‘ven’ en el futuro ideal. Fomente el libre flujo de ideas y asegúrese de que todos estén participando.

Durante este paso, los participantes piensan en la visión que tienen del futuro y la comparten con otros. Sería conveniente que los participantes escriban o hagan un dibujo de lo que más les llamó la atención de su visión. En el siguiente paso, los participantes comparten sus visiones individuales y comparan con otras sus visiones.

Paso 3. Comparta las visiones

Después de imaginar sus visiones, los participantes deben intercambiar ideas. Es muy probable que haya similitudes pero también se sorprenderán de ver lo diferentes que son las visiones de todos.

Divida a los participantes en grupos pequeños (4-8 personas). Esto le dará tiempo suficiente a cada uno para presentar su visión de futuro. Los grupos pequeños crean una atmósfera donde la gente se siente más cómoda y por lo tanto, le es más fácil hablar y compartir. Sea conciente de la dinámica local para asegurarse de que la discusión sea abierta y productiva. Algunas personas tienden a dominar las discusiones, mientras que otras apenas participan. Algunos prefieren no trabajar en grupo debido a la existencia de conflictos. En estos grupos pequeños, pídeles a los participantes que compartan la visión que dibujaron, escribieron o la que recuerden. Es posible también que los grupos quieran presentar un poster grande donde combinen sus ideas de manera que todo el mundo pueda participar al mismo tiempo y que aquellos que no saben leer y escribir también puedan contribuir. O, en su lugar, los grupos pueden elaborar una lista de ideas.

Este paso también puede realizarse sin la ayuda de un facilitador, lo que permite que los participantes se organicen y decidan la forma en que van a llevar a cabo la actividad. Elija a un líder por grupo y proporcione guías que aseguren que las discusiones sean abiertas e incluyan a todos los participantes: todos pueden hablar, sus opiniones son tomadas en cuenta, etc.

Paso 4. Compare visiones y llegue a un consenso

Después de que cada grupo ha terminado de elaborar sus visiones de futuro, todos los participantes deben regresar a su lugar. Cada grupo debe ahora presentar su visión de futuro al resto del grupo de participantes, ya sea por medio de dibujos o listas, colocándolos en un lugar visible. Luego pídale a todo el grupo que discuta y compare sus visiones.

La discusión en plenaria podría incluir las siguientes preguntas:

- ¿Qué es lo más importante en cada visión?
- ¿Qué tienen en común?
- ¿Qué diferencias existen?
- ¿Qué le sorprendió más?

El siguiente paso es llegar a un consenso acerca de la visión colectiva del futuro. Es probable que la visión de las personas no coincida en todos los puntos pero debería haber suficientes puntos en común como para que los participantes lleguen a un acuerdo acerca de una visión común de futuro que refleje sus opiniones. Pregunte si la visión está completa y representa verdaderamente a la comunidad.

Podría formular preguntas como las siguientes:

- ¿Son estas las ideas más importantes para la comunidad?
- ¿Falta algo?
- ¿Hay alguien aquí cuya opinión no ha sido incluida?
- ¿Cómo podemos usar estas ideas en el proceso de planificación?

Una opción es que la comunidad defina prioridades para su plan anual. Si ese es el caso, después de la discusión en grupo, pídeles a los participantes que identifiquen los temas más importantes de sus visiones y que los pongan en una lista en la pared para luego realizar una votación. Cada persona recibe varias fichas que usará para mostrar sus preferencias. Las fichas se pegan al lado de cada idea o se las coloca en sobres al lado de la idea que el votante considere más importante. Cuente los votos y haga una lista de las ideas, desde aquellas con la mayor cantidad de votos hasta las que recibieron la menor cantidad de votos. Esta actividad exige que los participantes compartan sus ideas, entiendan las preocupaciones y visiones de otros participantes y las prioricen para así llegar a un consenso. También le da el mismo peso a la voz de todos los participantes.

Recoja los resultados y organícelos para que puedan ser distribuidos a los miembros de la comunidad.

Paso 5. Socialice los resultados

Es muy importante que los resultados de las actividades sean transmitidos a la mayor cantidad posible de personas, incluyendo miembros de la comunidad, del gobierno local e instituciones locales.

- Presente productos que llamen la atención de la gente, como por ejemplo pósters, mapas, tiras cómicas o historias ilustradas. Puede emplear fotos del proceso de evaluación y de los participantes así como expresiones del arte o la cultura local. Por ejemplo, podría escribir una obra de teatro u organizar una sesión de cuentos, donde los participantes puedan hablar acerca del futuro deseado.
- Distribuya los resultados entre los participantes y también entre otros miembros de la comunidad. Despliegue los resultados en un lugar público de manera que todo el mundo pueda verlos y hablar acerca de ellos.
- Organice una reunión de la comunidad para presentar los resultados. Use la técnica de “lluvia de ideas” para que la comunidad decida cómo utilizar mejor los resultados.
- Organice presentaciones donde los miembros de la comunidad compartan sus resultados con el gobierno local y otras comunidades. Invite a personas ajenas a la comunidad como funcionarios del gobierno local y ONG ambientales o de desarrollo.
- Planifique talleres cortos con funcionarios locales para que ellos entiendan el método utilizado. Solicite a los miembros de la comunidad que ellos faciliten los talleres. Discuta la manera en que los métodos podrían ser utilizados en el proceso de planificación participativa.
- Invite a la prensa local. Proporcióneles material escrito. Sugiera que los participantes hablen acerca de la experiencia en un programa de radio.

La técnica de visiones de futuro puede ser realizada también a nivel regional. En ese caso, los representantes de diferentes comunidades o sectores gubernamentales se reúnen para intercambiar

Recuadro 38. El uso de la técnica de visiones de futuro para priorizar proyectos de desarrollo en Bolivia



Foto: Kristen Evans

Las comunidades en Pando, Bolivia usaron un sistema de votación para determinar qué proyectos solicitarían durante el proceso de planificación anual del municipio. Primero, los miembros de las comunidades realizaron el ejercicio de visiones de futuro en pequeños grupos. Luego, cada grupo presentó su visión. Una persona escribió todo lo que se dijo acerca de las visiones en un papelógrafo. Posteriormente, cada miembro de la comunidad eligió cuatro aspectos que él o ella consideraba los más importantes. Los votos fueron contados y luego se procedió a identificar los aspectos que recibieron la mayor cantidad de votos. En este caso fueron agua potable, radio y un mejor edificio para la escuela. Luego, los miembros de la comunidad describieron cómo podrían implementar esas visiones y cómo el gobierno local podría ayudarlos. Los proyectos relacionados fueron luego presentados al gobierno local para su aprobación.

Recuadro 39. La técnica de visiones de futuro en el proceso de planificación participativa de Pando

La municipalidad de El Sena en Bolivia probó la técnica de escenarios como herramienta para la planificación comunitaria. Primero veinte miembros y líderes de El Sena participaron en un taller de visiones de futuro organizado por CIFOR. Luego las personas que habían sido entrenadas viajaron a las 15 comunidades de El Sena para dar talleres de visiones de futuro. En cada comunidad prácticamente cada adulto participó con interés.

Durante los talleres, los participantes se imaginaron primero un futuro ideal para su comunidad y luego dibujaron o escribieron sus visiones de futuro y las discutieron en un grupo. Finalmente votaron para identificar los aspectos más importantes de esa visión. Al final de los talleres, cada comunidad tenía una lista de tres o cuatro proyectos que podía presentar durante las reuniones de presupuesto del gobierno local.

Después de los talleres, los líderes comunitarios se reunieron en la capital del municipio e intercambiaron los resultados de su visión de futuro. Los líderes discutieron las visiones de la comunidad y luego trabajaron en forma conjunta para coordinar planes para maximizar proyectos y servicios. Por ejemplo, si dos comunidades vecinas deseaban una posta de salud, los líderes se pusieron de acuerdo para sólo solicitar una que pudiera satisfacer las necesidades de ambas comunidades, dejando así recursos disponibles para la construcción de una noria. Luego durante la reunión de planificación del presupuesto con el alcalde y el concejo municipal, los líderes comunitarios presentaron sus propuestas y negociaron su aprobación. Más tarde durante la revisión del presupuesto de fin de año, los líderes locales y los miembros comunitarios volvieron a revisar sus visiones de futuro para evaluar los progresos alcanzados para lograr sus metas.



Recuadro 40. Consejos y opciones

- Primero elija un ejemplo para mostrar los pasos a todo el grupo. Luego divida a los participantes en grupos pequeños y asígneles a cada uno de ellos una o dos metas a las que aplicarán los pasos de la estrategia.
- Este ejercicio puede ser adaptado a grupos con más experiencia en planificación y que cuentan con más tecnología. Sin embargo, el concepto es el mismo: Diseñar planes con fechas fijas y responsabilidades que puedan ser monitoreadas.

sus visiones de futuro imaginadas en sus respectivos grupos. Luego trabajan conjuntamente para producir una visión amplia a nivel regional. Esto puede ayudar a coordinar la planificación en mayor escala.

Estrategias

Después de que la comunidad ha identificado las metas a las que quiere llegar mediante la técnica de visiones de futuro, puede planificar las acciones que le permitirán alcanzar sus metas, o en otras palabras, construir el camino que los lleve del presente hacia el futuro. El desarrollo de este camino o estrategia permite que la comunidad estructure la planificación paso a paso para llegar a sus metas. El resultado: planes escritos que definen pasos y responsabilidades para alcanzar la meta. Los planes pueden ser monitoreados para evaluar el progreso hacia esa visión conjunta.

Primero los participantes reflexionan acerca de su situación actual y la comparan con lo que ellos desearían en el futuro. Luego identifican las acciones que necesitan tomar para alcanzar ese futuro deseado. Cada paso detalla la fecha meta y la persona responsable.

Este método permite que las comunidades descompongan los problemas en pequeños pasos. Permite identificar las acciones que ellos pueden llevar a cabo y qué pasos pueden requerir ayuda del gobierno

local. Los líderes comunitarios pueden explicar mejor que nadie las demandas de la comunidad y justificar las solicitudes de apoyo. La metodología permite que el gobierno local identifique el nivel de compromiso de la comunidad y utilice mejor los recursos locales.

Las estrategias también mejoran el sentimiento de propiedad y responsabilidad de los miembros de la comunidad hacia un plan específico. Debido a que se identifica a las personas responsables de la implementación de ciertos pasos y el cumplimiento de ciertas fechas, los miembros de la comunidad cuentan con información valiosa que puede ser utilizada en el monitoreo de la implementación del plan.

Paso 1. Discuta la visión de futuro y analice la situación actual

Compare las visiones de un futuro ideal de cada participante con su situación actual para identificar las diferencias entre ambas.

Solicite a los participantes que identifiquen tres o cuatro objetivos que desean lograr, basados en su visión de futuro. Si se trata de una visión a largo plazo, por ejemplo 20 años, sería conveniente dividir el lapso de tiempo en períodos más pequeños, como por ejemplo cada cinco años. Esto permitirá establecer metas más realistas y facilitará pensar cómo lograrlas.

Recuadro 41. Tiempo y materiales necesarios para la elaboración de la estrategia

- 3 horas para el taller
- Papelógrafo, marcadores, cinta.

Equipo y participantes

- 2 facilitadores
- 1 relator (puede ser un miembro de la comunidad)
- 15–25 participantes adultos.

Luego, pídale a los participantes que identifiquen aquello que deben cambiar acerca de su situación actual para alcanzar cada una de las metas deseadas:

- ¿En que se diferencian la realidad presente y la meta del futuro?
- ¿Qué está faltando en la actualidad?
- ¿Cuáles son los factores que obstaculizan el logro de su meta?

Luego, solicíteles que evalúen las capacidades, los recursos o las oportunidades de los que disponen para alcanzar la meta deseada:

- ¿Tienen el talento o las habilidades necesarias?
- ¿Tienen recursos o derechos de los que pueden sacar partido?
- ¿Pueden establecer acuerdos con otras comunidades o instituciones?

Paso 2. Elabore una estrategia para alcanzar las metas

Para cada uno de los obstáculos identificados, los participantes elaboran una estrategia que les permitirá superar el problema y alcanzar su meta. La estrategia consiste en decidir quién resolverá el problema, cómo y cuándo. Sea lo más específico posible en cuanto a fechas y responsabilidades. Si la estrategia es detallada, le será mucho más fácil a la comunidad monitorear los progresos (Véase Recuadro 42 para un ejemplo).

Divida a los participantes en grupos pequeños. Pídale a cada grupo que elabore una estrategia. Si alguno de los presentes está participando por primera vez en un ejercicio de planificación, se sorprenderá al ver lo rápido que pueden encontrar soluciones concretas y tomar decisiones.

Paso 3. Discuta las estrategias en forma conjunta

Junte a los grupos nuevamente y pídale a cada uno que presente su estrategia. Analícnlas y discútanlas en forma conjunta, dejando espacio para cambios. Sugiera pasos que permitan monitorear el progreso de las estrategias.

Podría formular preguntas como las siguientes:

- ¿Son las estrategias razonables?
- ¿Cuáles son los obstáculos principales o posibles fallas en las estrategias?
- ¿Cómo podemos mejorar las estrategias?
- ¿Qué tipo de personas ajenas a la comunidad debemos incluir en el proceso?
- ¿Cómo podemos asegurarnos de que las personas cumplan con las tareas que les han sido asignadas?
- ¿Cuándo será evaluado el progreso de estas estrategias?
- ¿Quién estará a cargo de la evaluación?
- ¿Puede usted hacerlo ahora sin la ayuda de un facilitador?

Paso 4. Implemente la estrategia y haga un seguimiento

Diseñe un plan básico de monitoreo para asegurar que las estrategias sean implementadas. El plan debe incluir actividades específicas que permitan hacer un seguimiento de las estrategias, tales como reuniones con participantes para evaluar el progreso.

Ahora, ¡Ponga en práctica las estrategias!

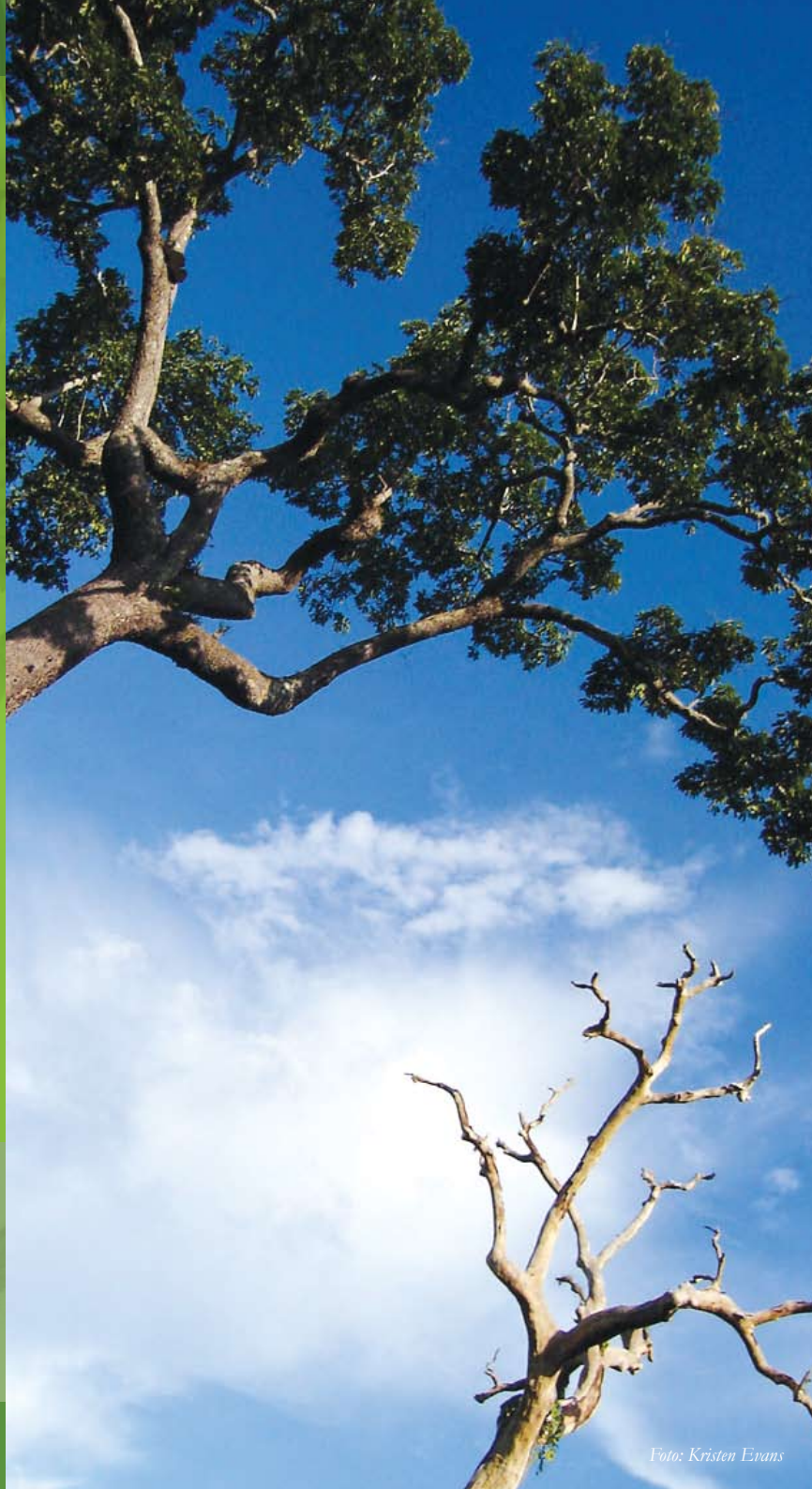


Foto: Kristen Evans

La planificación por escenarios permite que las comunidades reflexionen acerca de posibles resultados a futuro y sus impactos en el largo plazo.

Recuadro 42. La técnica de estrategias: Cómo usarla para terminar de construir la noria en una comunidad.

Hoy	Estrategia			Futuro
<p><i>¿De qué ventajas o recursos disponemos de los que podemos sacar partido?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Una noria pacialmente terminada • Mano de obra • Artesanos calificados • Madera <p><i>¿Qué nos está faltando y qué obstáculos tenemos que superar para alcanzar nuestra meta?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Una noria llena de ramas, sapos y lodo que se seca en la época seca • Reboque • Plataforma • Cobertura de la noria • Materiales: barras de hierro, ladrillos, balde, sog, cemento, polea, arena • Transporte de materiales • Dinero: cerca de 2500 Bolivianos, equivalente al aporte de 1 ½ caja de castaña por familia <ul style="list-style-type: none"> - 1375 Bolivianos para materiales - 1000 Bolivianos para alquilar un camión desde la ciudad para transportar los materiales - 100 Bolivianos para alquilar un camión desde una comunidad cercana para recoger la arena 	¿Cómo vamos a cambiar esta situación?	¿Quién lo hará?	¿Cuándo se hará?	Meta alcanzada!!
	Primero, solicitamos que el alcalde nos ayude a terminar de construir la noria	Una comisión de la comunidad	abril	Se terminó de construir una noria que siempre está limpia y llena de agua
	Obtenemos en forma de donación 11/2 caja de castaña por familia	Claudia, tesorera de la comunidad	marzo	
	Compramos los materiales	Claudia, la tesorera y el artesano Guido así como los líderes comunitarios	Primeros días de abril	
	Compramos cemento	Claudia y Guido	septiembre	
	Cavamos un pozo más profundo, lo limpiamos	Artesano Guido y voluntarios de la comunidad	septiembre	

Recuadro 43. Puntos a tener en cuenta a la hora de empezar

La planificación por escenarios es participativa y poderosa. Sin embargo, es posible que sea difícil convencer a las personas de su eficacia si no se animan a ponerla a prueba. Por lo tanto, la mejor manera de mostrar a los funcionarios del gobierno local y a las comunidades lo que es la planificación por escenarios y cómo puede ayudarlos es haciéndolo.

- Organice un taller de escenarios con funcionarios del gobierno local y líderes comunitarios, donde puedan participar en un ejercicio real de escenarios, no simplemente una situación hipotética, como por ejemplo una sesión de planificación. Durante y después del ejercicio, discuta cómo se puede utilizar la técnica de escenarios en la planificación de las comunidades. ¿Se necesita adaptar la metodología? ¿La podemos llevar a cabo en todas las comunidades? ¿Quién debería ser el facilitador?
- Facilite un taller de escenarios en una comunidad.
- Después del taller, organice presentaciones de los resultados por parte de los participantes de manera que ellos puedan compartir los resultados con otras comunidades y explicarles la metodología.
- Planifique una sesión de capacitación de facilitadores en la metodología de escenarios. Invite a potenciales facilitadores como por ejemplo funcionarios del gobierno local, líderes de organismos comunitarios y profesores. Esto creará un equipo de facilitadores especializados en la metodología de escenarios que pueden llevar a cabo los talleres en todas las comunidades.

Para mayor información sobre la planificación por escenarios, véase:

Evans, K., Velarde, S.J., Prieto, R.P., Rao, S.N., Sertzen, S., Davila, K., Cronkleton, P. y de Jong, W. 2006 Field guide to the future: Four ways for communities to think ahead. CIFOR, Bogor, Indonesia; Alternatives to Slash and Burn Consortium, World Agroforestry Centre, Nairobi, Kenya. Disponible en: www.asb.cgiar.org/ma/scenarios.

Nemarundwe, N., de Jong, W. y Cronkleton, P. 2003 Future scenarios as an instrument for forest management. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Peterson, G.D., Beard, T.D., Beisner, B.E., Bennett, E.M., Carpenter, S.R., Cumming, G.S., Dent, C.L. y Havlicek, T.D. 2003 Assessing future ecosystem services: a case study of the Northern Highlands Lake District, Wisconsin. Conservation Ecology 7(3): Article 1. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol7/iss3/art1/print.pdf>.

Wollenberg, E., Edmunds, D. y Buck, L. 2000 Anticipating change: Scenarios as a tool for adaptive forest management: A guide. CIFOR, Bogor, Indonesia.



Consideraciones finales

Ayudar a las personas a salir de la pobreza es una de las funciones más importantes de los gobiernos locales. La participación de las personas en la toma de decisiones que afecta su bienestar es un primer paso muy necesario.

Somos conscientes de que no es fácil cambiar la manera de hacer las cosas a nivel del gobierno local. Es un proceso que requiere un compromiso serio de cambio y también de tiempo. Sin embargo, esperamos que los conceptos y herramientas presentadas en esta guía proporcionen ideas prácticas e inspiración para dar inicio al proceso.



Foto: Kristen Evans

Agradecimientos

En Bolivia, quisiéramos agradecer a los ciudadanos y representantes de la municipalidad de El Sena, que participaron en este proyecto de investigación. Ellos no sólo compartieron valiosa información con nosotros sino que también participaron de forma entusiasta en las actividades, talleres, reuniones y trabajo de campo durante los últimos años. También deseamos manifestar nuestro especial agradecimiento al gobierno municipal de El Sena y al alcalde Napoleón Antelo por acoger este proyecto y poner a nuestra disposición recursos que nos facilitaron el trabajo de innumerables maneras. En particular, quisiéramos agradecer a los siguientes miembros del gobierno de El Sena y sus residentes: Walter Roca, Luís Lazo, Dionisio Huallas, Walter Huarena, Rodilid Salvatierra, Sonia Vidaurre, Mariano Justiniano, Hugo Zabala, Remberto Forero, Juan Lazo, Félix Patzi, Yasmani Zabala, Emilio Cambero, Moisés Tuno, Onofre Siviora, Jhonny Justiniano, Lady Laura Salvatierra y Florinda Vaca. Asimismo, le debemos nuestro agradecimiento a muchas organizaciones, entre ellas la Prefectura de Pando, la Asociación de Gobiernos Municipales de Pando (AMDEPANDO), la Superintendencia Forestal y la Fundación José Manuel Pando y a los estudiantes que realizaron proyectos de investigación que contribuyeron a nuestro trabajo: Jennifer KleeB, Meike Steimann, Lúgia Pereira y Claudia Oemer.

En Indonesia quisiéramos agradecer a la población y a los gobiernos locales de Malinau y Kutai Barat, así como a más de 200 asesores comunitarios por la provechosa colaboración. El distrito gubernamental de Kutai Barat cubrió en su totalidad los costos relacionados a la encuesta de bienestar realizada el año 2006. Especialmente, quisiéramos agradecer a Rama A. Asia,

Encik Mugnidin, Silas Sinan, Fredrick Ellia, Yuvinus Nyintih, Fincen Allotodang, Asrani, Subhan Noor, Sangga Sarira, Firdaus, Abimael, Elivianus, Edi Almudin, Erwin Dani, Eli Surario, Rudi Warjono, Jakaria, Darius Dalip, Kukuh Tugiyono, Doni Tiaka, Brigita Edna, Maria Goretti Dau, Berry Iranon, Harifuddin, Muksin, Supiansyah, Yohanes, Erwin Dani, Mikael Meksis, Yosep Darius, Wehang, Benyamin, Y. Njuk Hanyeq, Mikael Deng, David Erison, Rusandi, Mikael Muis, Y. Silam Ajang, Arlis, Markus, Hang Huvang, Junaidi, Wilhelmus, Yansen Toding Datu, Tusin, Arminsyah Sumardi, Ham Wilhelmus, Ruth Aktalia, Priyana, Rustam, Imanuel, Istanto, Gung Usat, Ami Paramban, Nanda Pratama, Rikardo, Ahmad, Yosep Suparno, Yance, Edy, Victor Yosafat, Nuryani, Waina, Brigita Edna, Cathrin Bullinger, Erna Rositah, Benyamin, Oding Affandi, Agus Andrianto y Bison.

También quisiéramos agradecer a los participantes de la reunión internacional de expertos llevada a cabo en Maurach, Lago Constanza (Alemania) en mayo 2006 por su valiosa contribución a la exploración común del vínculo entre descentralización, bosques y pobreza: Hans Aeppli, Borany Penh, Judith Schlehe, Brian Belcher, Thomas Sikor, Erlinda Montillo-Burton, Rosalie McConnell, John-Andrew McNeish, Everisto Mapedza, Marco Antonio Núñez del Prado Coll, Pablo Pacheco y Martin Tampe.

En la Universidad de Freiburg, quisiéramos expresarles nuestra gratitud a Michel Becker y Stefan Seitz por la supervisión de estudiantes y su valiosa guía durante todo el proyecto, así como a Carol Grossmann, quien colaboró en los inicios del proyecto.

En GTZ Indonesia, quisiéramos agradecer a Manfred Poppe y Bernhard May por su excelente colaboración así como al equipo de ProBangkit, en particular Roto Priyono.

Friedhelm Betke de CIM/BPS compartió con nosotros sus innovadoras ideas acerca de la pobreza.

En CIFOR quisiéramos agradecer a Rita Rahmawati, Dina Hubudin, Charlotte Soeria, Doris Capistrano, Sonya Dewi, Brian Belcher, Gideon Suharyanto, Atie Puntodewo y Christine Wulandari, así como al consultor-editor Guy Manners.

Nuestra gratitud va también a Stefan Krall, Michael Bosch e Iris Schubert del BMZ/BEAF.

Quisiéramos expresar nuestra gratitud a Carol J. Pierce Colfer, Betsy Campbell y Borany Penh, quienes revisaron cuidadosamente diferentes versiones del borrador y nos hicieron valiosos comentarios y sugerencias.

Por último quisiéramos agradecer a Martha Cuba Cronkleton por revisar cuidadosamente el texto en inglés y por traducir, editar y perfeccionar la guía en español.





El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) es una organización internacional de investigación forestal, creada en 1993, en respuesta a preocupaciones globales acerca de las consecuencias sociales, ambientales y económicas de la pérdida y degradación de bosques. CIFOR se dedica a la formulación de políticas y tecnologías para el uso y la gestión sostenible de bosques, y para la mejora del bienestar de los habitantes de países en desarrollo cuyos sistemas de sustento dependen de los bosques tropicales. CIFOR es uno de 15 Centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). La oficina central de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia; aparte de ésta el centro cuenta con oficinas regionales en Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, India, Zambia y Zimbabwe, y trabaja en más de otros 30 países del mundo.

Los gobiernos en muchos países están descentralizando para dar más control sobre la toma de decisiones y presupuesto a los gobiernos locales. Una de las expectativas es que los gobiernos locales responderán de forma más eficaz y eficiente a las demandas de la población pobre en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización es especialmente importante para las comunidades forestales, que tradicionalmente no se han beneficiado de los servicios del gobierno o de los programas de reducción de la pobreza debido a su aislamiento físico y su marginalización social.

Esta guía fue escrita para los gobiernos locales y sus socios que desean responder a las necesidades de las comunidades forestales y mejorar el bienestar de la gente. Discute primero conceptos importantes como descentralización, bienestar, pobreza y los vínculos entre los bosques y la pobreza. Presenta

luego cuatro herramientas participativas que los gobiernos pueden encontrar útiles para involucrar a las comunidades forestales en la planificación, monitoreo y evaluación de programas de desarrollo y alivio a la pobreza. Las herramientas son: monitoreo de la pobreza local mediante el mapeo interactivo; monitoreo del bienestar en el hogar mediante el uso de indicadores locales; evaluación comunitaria de los programas del gobierno local y aproximación a las necesidades de la comunidad por medio de la planificación por escenarios.

Esta guía se basa en los resultados del proyecto de investigación realizado en comunidades forestales en Indonesia y Bolivia por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Si bien se lo desarrolló y probó solo en dos países, los conceptos y herramientas se aplican a las personas y gobiernos alrededor del mundo.