

O
R
DE AMERICA
LATINA
Y EL CARIBE

LG-108

DOCUMENTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

PENSANDO EN VOZ ALTA IV

Innovadores Estudios de Caso sobre Instrumentos Participativos

Primavera de 2003

Laura B. Rawlings y Mary Lisbeth Gonzalez

Tova Maria Solo, Myriam Godinot y Osmar Velasco

Evelyn Tully Costa y Nadim Khouri

Waleed Haider Malik y Alexandra Habershon

Ximena Traa-Valarezo y Jorge Rodríguez

Pilar Larreamendy

Sandra Cesilini

Introducción, Katherine Bain



Equipo de
Sociedad Civil

OFICINA REGIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

GRUPO
DE
L
O
AL

380.1
M965



PENSANDO EN VOZ ALTA IV

Innovadores Estudios de Caso sobre Instrumentos Participativos

Primavera de 2003

Laura B. Rawlings y Mary Lisbeth Gonzalez

Tova Maria Solo, Myriam Godinot y Osmar Velasco

Evelyn Tully Costa y Nadim Khouri

Waleed Haider Malik y Alexandra Habershon

Ximena Traa-Valarezo y Jorge Rodríguez

Pilar Larreamendy

Sandra Cesilini

Introducción, Katherine Bain

La presente publicación fue elaborada y producida por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen publicaciones formales del Banco. Son publicadas de manera informal y distribuidas con el ánimo de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas del desarrollo.

Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor o autores respectivos y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

La publicación "Pensando en Voz Alta IV" fue producida por Roby Senderowitsch y editada por Mónica Peñuela, Patti Petesch y Kristin Rusch. La traducción al español estuvo a cargo de Roberto Pizarro y fue revisada por Magüi Moreno Torres.

Para obtener copias de esta publicación, favor dirigirse a:

Latin America and the Caribbean Region
Civil Society Team
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433
USA

<http://www.worldbank.org/laces>
email: LAC_civilsociety@worldbank.org
Tel: 202-473-9230
Fax: 202-524-0054

Prólogo

En la región de América Latina y el Caribe ocurre algo inimaginable: una de cada tres personas vive en la pobreza y logra sobrevivir, en una u otra forma, con menos de US\$ 2,00 diarios. Según las Metas de Desarrollo del Milenio, los gobiernos de los países y ciertos organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, se han comprometido en el objetivo de disminuir a la mitad el número de personas pobres en el mundo para el año 2015. La pregunta candente es *cómo hacerlo*. Sólo en esta región se trata de 168 millones de personas pobres, cuyo bienestar se encuentra en juego.

Los siete estudios de caso, que se presentan en este trabajo como capítulos separados — junto con los de las tres ediciones anteriores de la serie *Pensando en Voz Alta*— ofrecen importantes indicios que apuntan al logro de la meta propuesta. Haciendo un recorrido por diferentes sectores y países, los capítulos describen procesos e instrumentos que exploran de manera directa los conocimientos, energías y organizaciones de la población pobre, y que le ayudan a ésta no sólo a salir de la pobreza con mayor presteza sino a conservar de mejor manera lo que ya poseen. Bien sea brindando protección a los bosques tropicales del Ecuador y a las poblaciones locales contra la explotación minera ilegal, o bien catalizando el desarrollo comunitario en los grupos étnicos excluidos de Honduras, las personas de menores recursos han demostrado su capacidad de actuar como socios útiles en la conducción de actividades que resuelven necesidades apremiantes. En este sentido, la lucha contra la pobreza consiste, en gran medida, en convertir ciertos sistemas en políticas y programas de desarrollo que mejoren las capacidades de los pobres de estar informados, de participar en los procesos de toma de decisiones y solución de problemas y de contar con canales a los cuales recurrir cuando fallan los planes.

Los pobres, en su calidad de ciudadanos, también tienen derecho a participar en la concepción y administración de las medidas que tengan como finalidad el beneficiarlos. Sin embargo, tal como lo atestiguan los diferentes capítulos de este documento, para impulsar una participación ciudadana efectiva por lo general se requieren habilidades especializadas y características de liderazgo, así como rondas de aplicación práctica para todos los participantes y tiempo para que los nuevos procesos tomen consistencia. De otro lado, los factores determinantes para reunir a las personas suelen estar muy relacionados con contextos específicos, mientras que los procesos que producen resultados sobresalientes en un lugar determinado fácilmente pueden fracasar en otras partes. Si se descuida el difícil reto que representa el apoyar a las instituciones inclusivas y se hace caso omiso de las lecciones que se aprenden por ensayo y error, se corre el riesgo de debilitar las posibilidades de ser eficaces.

El Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial está iniciando su séptimo año de labor innovadora en las áreas de préstamos, políticas y análisis. Últimamente se ha comprometido en la utilización de mecanismos experimentales aplicados a la rendición de cuentas de las autoridades a la sociedad, apoyando la veeduría ciudadana a los préstamos, tanto de ajuste como programáticos, así como a las reformas del sector público. El Equipo ha lanzado, asimismo, un programa de capacitación orientado específicamente a grupos cívicos de los países más pobres de la

región, encaminado a asumir el seguimiento y la evaluación de la pobreza y otras iniciativas referentes a la rendición de cuentas a la sociedad. Por otra parte, el Equipo ha contribuido a diseñar sesiones de capacitación e intercambios entre los economistas y científicos sociales del Banco sobre las maneras de apoyar iniciativas más eficaces en los préstamos de ajuste y programáticos. Esperamos que algunas de estas nuevas experiencias se traten en futuras versiones de *Pensando en Voz Alta*.

La disminución a la mitad de la pobreza en la región de América Latina y el Caribe para el 2015 exige de nuestra parte el dedicarnos a marcar una diferencia positiva *sobre el terreno* en la vida de las personas de escasos recursos. Espero que el lector dedique un tiempo a estos estudios de caso y nos haga conocer sus reacciones.

David de Ferranti, Vicepresidente
Oficina Regional de América Latina y el Caribe

ÍNDICE

Prólogo <i>David de Ferranti</i>	i
Índice	iii
Introducción a la serie “Pensando en Voz Alta IV” <i>Katherine Bain</i>	1
La gestión del riesgo social y las redes de seguridad en Colombia <i>Laura B. Rawlings y Mary Lisbeth Gonzalez</i>	6
La participación comunitaria en el manejo de desastres: Reflexiones sobre experiencias recientes en Honduras y Nicaragua <i>Tova Maria Solo, Myriam Godinot y Osmar Velasco</i>	21
Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua: Campesinos revitalizan una cuenca hidrográfica en San José de Ocoa, República Dominicana <i>Evelyn Tully Costa y Nadim Khouri</i>	31
Expresándose a través de las fronteras: Taller de consulta de salvadoreños en el extranjero sobre el proceso de modernización de la justicia de su país <i>Waleed Haider Malik y Alexandra Habershon</i>	46
El empoderamiento de pueblos autóctonos de Honduras mediante conocimiento y mecanismos de auditoría social: Programa “Nuestras Raíces” <i>Ximena Traa-Valarezo y Jorge Rodríguez</i>	57
Monitoreo participativo del uso de la información geoquímica en los Andes Ecuatorianos <i>Pilar Larreamendy</i>	71
Construyendo un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad en Argentina:La etapa preparatoria <i>Sandra Cesilini</i>	79
Los autores	89

Introducción a la serie “Pensando en Voz Alta IV”

Katherine Bain, Jefe del Equipo Regional de Sociedad Civil y Científica Social Principal
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Me complace presentar la cuarta colección anual de estudios de caso, que exploran los enfoques participativos de desarrollo en proyectos financiados por el Banco Mundial en la región de América Latina y el Caribe. *Pensando en Voz Alta IV* ofrece descripciones resumidas de algunos de los trabajos más innovadores relacionados con los métodos participativos incorporados a nuestras actividades. Esperamos que estos estudios brinden lecciones útiles a otros profesionales y colegas y que, asimismo, den lugar a nuevas ideas sobre aproximaciones creativas al desarrollo participativo.

Cada uno de los siete capítulos analiza los aspectos que han funcionado bien y los que no lo han hecho tan bien, revelando los retos que implica la búsqueda de enfoques participativos pertinentes tanto a las comunidades y a las organizaciones de la sociedad civil como a los diferentes niveles del gobierno y al Banco Mundial. Sin perjuicio de los pasos adicionales que conlleva el aspecto de la participación, cada caso contribuye al caudal creciente de indicios que apoyan la importancia de integrar estos enfoques a los proyectos y procesos de desarrollo.

Los **beneficios** planteados en estos estudios inducen a pensar que una mayor participación en la labor de análisis, en los proyectos y en el diálogo sobre políticas puede facilitar **una mejor comprensión de los problemas que enfrenta la población pobre y vulnerable**, y que la incorporación de las percepciones que aportan dichos estudios pueden conducir a crear soluciones más adecuadas. En el caso de Colombia, por ejemplo, el enfoque participativo que se adoptó para formular una estrategia de red de seguridad social le permitió al equipo de investigadores utilizar y aprovechar los conocimientos locales para comprender cuáles eran las causas del riesgo y los mecanismos de transición de éste, así como las manifestaciones de las políticas específicas y cuán apropiadas resultarían estas últimas. Un enfoque participativo en la divulgación del informe dio como resultado el que los asuntos de vulnerabilidad y riesgo **adquirieran prominencia en la agenda nacional, que los profesionales del desarrollo asimilaran las lecciones** y que tanto el nuevo gobierno como los demás interesados **asumieran la propiedad de los hallazgos de los informes**. En este mismo sentido, el caso de Nicaragua y Honduras parece indicar que un enfoque participativo en la preparación contra desastres naturales y la prevención de éstos, puede incrementar la calidad de la información que se emplea para el desarrollo de estrategias de mitigación de los mismos. Los métodos de planeación inclusivos también pueden **concientizar a una comunidad** de sus propias acciones y responsabilidades en la preparación de la población para enfrentar los desastres naturales y menguar su impacto. El caso dominicano ilustra cómo una evaluación más participativa puede ayudar a las organizaciones externas a entender **las tradiciones y prácticas culturales locales** y, con frecuencia, puede conducir a establecer una **estrategia más realista e integral**.

Los estudios de caso también señalan en qué forma los métodos participativos pueden **disminuir el nivel de conflicto entre los grupos pobres y excluidos y el gobierno** y, a fin de cuentas, promover el **empoderamiento de los menos favorecidos**. El caso hondureño, en particular, señala que, cuando se cuenta con inversiones importantes y oportunas, al igual que con recursos y capacitación, los grupos comunitarios participantes pueden administrar eficazmente sus propios procesos y fondos. Esta iniciativa está conformada por una alianza de nueve federaciones étnicas, el gobierno y organizaciones internacionales. En el caso ecuatoriano, el Banco Mundial financió la recopilación de importante información geoquímica, que se podría utilizar en menoscabo de los pobres y del medio ambiente del que éstos dependen. La ausencia de una estrategia que asegurase un **uso transparente y responsable de la información** causó costosas tensiones tanto en el gobierno como en el Banco Mundial ¡que se habrían podido evitar si se hubiese procurado obtener la participación pertinente desde el inicio del proceso investigativo!

En dos de los capítulos la experimentación de sistemas de monitoreo por parte de la comunidad constituye el tema central. En el caso ecuatoriano, las organizaciones de la sociedad civil—tanto nacionales como locales— ayudaron al Banco a diseñar un mecanismo de toma de cuentas para salvaguardar las áreas protegidas de la explotación minera ilegal y asegurarse de que no se le diera un uso incorrecto a la nueva información geoquímica. El caso argentino permite vislumbrar otro mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad que se utilizará como plan piloto para garantizar el **buen uso de los recursos escasos**. Si el mecanismo arroja buenos resultados se puede no sólo mejorar el alcance de programas sociales vitales, sino también ayudar a los ciudadanos argentinos a **recuperar paulatinamente la confianza en las instituciones públicas** que les prestan sus servicios.

El caso dominicano subraya la justificación lógica comercial de la participación del Banco en forma conjunta con grupos establecidos y representativos de la sociedad civil. El componente que administra el grupo de la sociedad civil ADESJO da una muestra de lo que es un óptimo desempeño en el proyecto. Trabajando por medio de esta organización establecida y digna de confianza, el gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, ha asegurado que los recursos del proyecto se utilicen de manera eficiente y eficaz.

Aunque los beneficios de fomentar los métodos participativos para el desarrollo son bastante conocidos, es importante sopesarlos contra una evaluación de los **retos** que implican. Las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil, al igual que los gobiernos y las entidades financieras, en su esfuerzo por obtener la participación, deben enfrentar los numerosos obstáculos que los casos presentados en este documento se encargan de señalar. Un desafío común que afecta a todos los actores involucrados es la **gran cantidad de tiempo que exige la participación**. Los dos casos centroamericanos constituyen ilustraciones evidentes no sólo del prolongado proceso que implica el promover la participación, sino de la paciencia que demanda de todos los participantes. El caso dominicano también indica que allí el prolongado proceso de participación continúa presentando retos especiales para el Banco Mundial, cuyo ciclo de proyectos es de cinco años, lo cual no siempre es suficiente para asegurar que los procesos participativos reciban el debido apoyo para que, al final, se tornen autosostenibles. También se señala una serie de desafíos que son propios de diversos grupos de actores. En el plano comunitario, por

ejemplo, **el interés de comprometerse en proyectos participativos se puede ver menguado** si la comunidad no percibe la intervención como una prioridad local inminente. Este fue el caso de los facilitadores que se dedicaron a tareas de prevención de desastres en varias ciudades hondureñas, en las que las comunidades locales a menudo consideraban que la inseguridad, el desempleo y los deficientes servicios públicos constituían una prioridad más inmediata y apremiante que la atención de desastres. Por otra parte, las antiguas costumbres de ofrecer "dádivas" a los pobres a cambio de su respaldo, que ocurre en muchos países de la región, pueden también **generar en algunos miembros de la comunidad una renuencia a participar activamente**. Más aún, **la capacidad de incurrir en áreas nuevas** tales como la auditoría social o la gestión de recursos **suele ser escasa** y, por consiguiente, requiere procesos de fortalecimiento de capacidad que exigen una gran cantidad de tiempo y recursos. Por último, al nivel de la comunidad, también se presentan **estructuras y tradiciones que dificultan las labores de tipo inclusivo**. En el caso hondureño, por ejemplo, se observa que a pesar de todos los años invertidos en la capacitación, las mujeres se suelen aún mantener al margen de los procesos de toma de decisiones.

El caso dominicano relata el convincente ejemplo del papel positivo que puede cumplir un movimiento social o federación de base amplia, con profundos nexos populares, en el diseño, administración y evaluación de un proyecto. Es evidente que los puntos fuertes de la organización dominicana ADESJO los constituyen su larga experiencia con las comunidades, su capacidad de actuar como intermediario eficaz entre el gobierno y el Banco Mundial y el valioso apoyo técnico que aporta. Sin embargo, pese a la labor desempeñada por un firme intermediario como ADESJO en el caso dominicano, **no siempre se contaba con una capacidad organizacional** en las comunidades. Incluso en áreas en las que operan organizaciones establecidas es importante comprender los **aspectos de representatividad y política que unen o dividen a las personas y a sus organizaciones**, con el fin de adoptar un enfoque inclusivo, como lo ilustran los casos de Honduras y Ecuador. Más aún, conforme las organizaciones se van comprometiendo con nuevas actividades tales como la supervisión del uso de los recursos públicos, los proyectos necesitan **destinar el tiempo y los recursos necesarios para diseñar las herramientas apropiadas, ofrecer las oportunidades de capacitación y apoyar el respaldo técnico continuo** para que las comunidades y sus organizaciones puedan cumplir sus funciones de un modo eficaz.

Los siete casos que presenta este trabajo ofrecen también un testimonio sobre una cantidad importante de organizaciones gubernamentales y personas que se han convertido en aliados clave en el fomento de la participación para el desarrollo. Aunque el papel desempeñado por las anteriores es definitivo para asegurar cobertura nacional, coordinación, cumplimiento de las normas y economías de escala, algunos de los casos indican que en la labor conjunta con las entidades gubernamentales todavía quedan retos por superar. El caso de la República Dominicana, por ejemplo, parece indicar que **la interferencia política y el desembolso extemporáneo de fondos pueden causar tensiones** entre los socios de la comunidad, el gobierno y el Banco Mundial, por lo cual desde el principio se deben establecer reglas muy claras a fin de evitar estos inconvenientes. Sin embargo, varios de los casos señalan el interés de los gobiernos de comprometerse en esfuerzos de

colaboración e incluso de cerciorarse de que la información y los recursos administrados por ellos sean objeto de una cuidadosa vigilancia por parte de terceros.

Por último, el Banco Mundial puede cumplir una función importante en calidad de intermediario que obra con rectitud, como lo señalan los casos de Honduras y República Dominicana. El Banco puede efectuar convocatorias de manera efectiva y facilitar la formación de alianzas entre gobiernos y ciudadanos, pero, como se observa en el caso hondureño, debe estar dispuesto a retirarse al final y cerciorarse de que quede entablada una relación bilateral consistente entre los gobiernos y sus ciudadanos. No obstante este rol tan importante, el Banco Mundial continúa enfrentando otros desafíos referentes a la incorporación de la participación a sus labores. **Los procedimientos de adquisiciones y desembolsos** siguen siendo onerosos y prolongados para las comunidades. En el caso hondureño, se menciona una licitación nacional para la compra de 4.200 juegos de herramientas cuyo proceso tardó un año completo, y el caso dominicano advierte sobre los riesgos que implica perder un socio competente de la sociedad civil si los procedimientos del Banco Mundial exigen un método competitivo para la adquisición de suministros. El caso colombiano ilustra una tendencia a combinar métodos cualitativos y cuantitativos en los trabajos de análisis financiados por el Banco Mundial, pero parece indicar que dichos **métodos mixtos necesitan mejorarse aún más** para poder entender mejor las percepciones y reacciones, así como las implicaciones en las políticas correspondientes.

En este conjunto de casos se reiteran muchas de las lecciones presentadas en las publicaciones anteriores de la serie *Pensando en Voz Alta*. Específicamente, es preciso fijar reglas claras que, desde un principio, aseguren que las relaciones de las alianzas se establezcan sobre fundamentos sólidos y que los conflictos se manejen siguiendo estas reglas. Con frecuencia se deben asignar recursos destinados a apoyar a las comunidades y a sus organizaciones en dichas alianzas. Por otra parte, las expectativas se manejan de mejor manera cuando hay metas explícitas, y las consultas alcanzan su mayor productividad cuando son bien estructuradas y ejecutadas. De estos estudios de caso también surgen nuevas lecciones. En particular, el caso hondureño señala que, incluso cuando se trata de proyectos relativamente pequeños con buenos resultados en el empoderamiento de los pobres, su impacto puede impresionar a otros organismos de mayor magnitud y motivarlos a adoptar estrategias similares. El caso conjunto de Nicaragua y Honduras también revela el efecto de "contagio positivo" que pueden producir los proyectos participativos cuando los procesos de planeación nacionales y locales, por ejemplo, adoptan estos procesos en sus propios enfoques.

Al igual que en años anteriores, estos casos ofrecen reflexiones elementales respecto a las complejidades y recompensas que representa el trabajar con alianzas entre el Banco Mundial, los gobiernos y las comunidades locales. Esperamos que los retos y lecciones expuestos en estos estudios ayuden a otras personas e instancias a diseñar sus propias actividades y que, si continuamos compartiendo este tipo de conocimientos, podamos evitar ciertos errores frecuentes del pasado y, más bien, dedicar nuestro tiempo y creatividad a concebir nuevos mecanismos participativos para el empoderamiento de los pobres. Como siempre, les estamos muy agradecidos a los autores por el tiempo y la

disposición de aportar sus conocimientos a este empeño. Asimismo, me gustaría agradecerles a Mónica Peñuela, Patti Petesch y Kristin Rusch por su excelente labor en la revisión de esta publicación. Por último, quiero manifestar mis agradecimientos a Roby Senderowitsch por la coordinación general del proyecto.

La gestión del riesgo social y las redes de seguridad en Colombia

por

LAURA B. RAWLINGS
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

MARY LISBETH GONZÁLEZ
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

Resumen

El presente capítulo resume los hallazgos del estudio titulado *Dimensiones sociales de la crisis económica*, un proceso de investigación cualitativa y de consulta, adelantado con el fin de ayudar al gobierno de Colombia a conformar una estrategia de red de seguridad social. El objetivo del estudio era identificar las percepciones del riesgo por parte de los hogares colombianos, evaluar los tipos y estructuras de los activos privados y públicos con que cuentan y explorar la forma como los hogares previenen, mitigan y manejan las vulnerabilidades que se generaron o agravaron a raíz de la reciente recesión que afectó a Colombia y que alcanzó su punto culminante a finales de la década de los años 1990.

I. Introducción

Dimensiones sociales de la crisis económica es uno de los primeros análisis cualitativos del manejo del riesgo social que recibieron el apoyo del Banco Mundial. Las reformas de la red de seguridad social expuestas en este proceso de investigación y consulta constituyen en la actualidad una piedra angular de la agenda de políticas del gobierno de Colombia para el sector social.

El objetivo del trabajo de análisis cualitativo, así como el estudio más amplio sobre la red de seguridad cuya información presentó el trabajo cualitativo y el proceso de consulta que lo acompaña, señala los problemas y recomienda las alternativas de reforma a la red de seguridad social. Específicamente, estas actividades pretendían: (1) identificar las limitaciones que ofrece la implantación efectiva de una red de seguridad social mediante un diagnóstico del riesgo, de la vulnerabilidad y del uso de estrategias de manejo del riesgo social en Colombia, así como las oportunidades que presenta; (2) adquirir una mejor comprensión del potencial y las limitaciones de los programas de seguridad y asistencia colombianos que conforman la estructura central de la red de seguridad social pública del país y (3) fomentar el diálogo público en torno a los problemas cruciales de la red de seguridad.

Utilizando como estudio de caso la grave recesión económica que afectó a Colombia a finales de los años 1990, esta investigación cualitativa exploró los temas de riesgo.

vulnerabilidad y uso de las estrategias de manejo del riesgo social. Los resultados se utilizaron más adelante en consultas con organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad era reunir puntos de vista y llamar la atención sobre la necesidad de un enfoque más proactivo tendiente a lograr una reducción duradera de la pobreza y a apoyar el manejo efectivo del riesgo social.

II. Antecedentes: La crisis colombiana

En 1999, con una caída del 4,3 en el PIB, Colombia vivió su mayor recesión en 70 años. Esta situación se agravó con el crecimiento insostenible de los gastos del gobierno en los órdenes tanto nacional como local, que empezó a darse a principios de los años 1990, junto con las convulsiones macroeconómicas externas de finales de esta misma década. El déficit combinado del sector público pasó del 3,8 por ciento del PIB a mediados de los años 1990 a un punto máximo del 5,5 por ciento del PIB en 1999. En el frente social la tasa histórica de desempleo se duplicó en la última parte esta década, la desigualdad continuó en ascenso y varias estadísticas de pobreza sufrieron un alza dramática, incluido un aumento del 7 por ciento en el índice de pobreza urbana entre 1995 y 1999, que representó un retroceso de una década respecto a los avances logrados en la reducción de la pobreza (véase la tabla 1). En el terreno político la crisis vino acompañada de una intensificación del conflicto armado interno colombiano, el desplazamiento forzado de cientos de miles de personas y un incremento general de la violencia y la inseguridad. El costo económico de la violencia se calcula en torno al 25 por ciento del PIB.¹

La carencia de una red de seguridad efectiva en Colombia agravó aún más el impacto social de la crisis económica. Las "redes de seguridad" históricas con las que contaba Colombia las constituían el crecimiento económico y la expansión, ahora insostenible, de los servicios sociales, particularmente los de salud, educación y pensiones. Los programas de asistencia social que se habrían podido movilizar para ofrecer una red de seguridad útil para los tiempos de crisis estaban limitados por restricciones estructurales, por ejemplo, la falta de financiamiento, la inflexibilidad institucional, los mandatos sin un claro enfoque y la deficiente orientación específica de los programas destinados a los pobres.

Aunque el crecimiento económico acusó una modesta recuperación en el año 2000, la pobreza y el desempleo continúan siendo elevados, y se ha observado una tendencia negativa en algunos indicadores clave de desarrollo humano. Algunos grupos sociales aún enfrentan una situación de gran vulnerabilidad, en especial los menores, los adolescentes y la población desplazada.

¹ Fedesarrollo, *Coyuntura Social*, No. 21, (noviembre de 1999), 85.

Tabla 1. Pobreza y desigualdad en Colombia, 1978-1999

	1978	1988	1995	1999
Índice de pobreza (%)	80	65	60	64
Índice de pobreza urbana (%)	70	55	48	55
Índice de extrema pobreza (%)	45	29	21	23
Brecha de pobreza (%)	46	32	29	34
Ingreso medio per cápita *	66	109	129	125
Indicador Gini	0,47	0,49	0,52	0,54

* Miles de pesos de 1999, convertidos a dólares estadounidenses equivalentes (US\$), con base en el ingreso mensual de hogares.

Fuente: Tasas de pobreza, ingreso y desigualdad, extractadas de: Carlos Eduardo Vélez, Vivian Foster, Mauricio Santamaría, Natalia Millán y Bénédicte de la Brière, "Colombia Poverty Report" Volumen I (Banco Mundial, 2001).

III. Manejo del riesgo social

A. Marco conceptual y metodología

Al riesgo se le define con base a su frecuencia, su probabilidad de ocurrencia y su magnitud. El riesgo es un acontecimiento, choque o impacto, predecible o impredecible, que puede ser causado o bien por la naturaleza o bien por acciones de tipo económico o político. Se puede manifestar en forma de choques *idiosincrásicos*, tales como la muerte o la incapacidad física, que afectan a la persona o a la familia, o también de choques *covariantes*, como una crisis económica o un desastre natural, que afectan a una gran cantidad de personas. Nuestro punto de partida para entender lo que son el riesgo, la vulnerabilidad y las estrategias de manejo del riesgo social por parte de los hogares, incluye la percepción de dichos riesgos, su manejo y la forma como ellos se suman para aumentar o reducir la capacidad de los hogares de enfrentar sus impactos adversos. Las pérdidas en que se incurra dependen del grado de vulnerabilidad y capacidad de la persona afectada para manejar el riesgo. La exposición a los choques afecta la capacidad de recuperación del individuo o grupo ante su ocurrencia futura y aumenta, por lo tanto, la vulnerabilidad de las personas.²

El concepto del manejo del riesgo social tiene su origen en la noción de que ciertos grupos de la sociedad son más vulnerables que otros a los choques inesperados que periódicamente amenazan su sustento o supervivencia. Otros grupos, a su vez, viven en un estado de pobreza crónica, que somete su bienestar a una situación de riesgo constante. El manejo efectivo del riesgo consiste en escoger las estrategias apropiadas de prevención, mitigación y manejo de éste para reducir a un mínimo su impacto adverso (demasiada repetición de "riesgos sociales"). También comprende todas las políticas encaminadas a

² Consúltese: K. Heitzman, R. Sudharshan Canagarajah y Paul B. Siegel, "The Sources of Vulnerability: A Rationale and Guideline for the Assessment of Risks and Risk Responses." Serie de documentos de trabajo sobre protección social. Red de Desarrollo Humano (Washington, D.C.: Banco Mundial), 2002.

reducir los riesgos más importantes y a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y vulnerabilidad.³

Los hogares pueden valerse de enfoques para el manejo del riesgo social en forma individual (intrafamiliar) o colectiva (interfamiliar). En este trabajo se identifican estrategias tales como la diversificación de los ingresos, la moderación del consumo y la combinación de múltiples estrategias. Para paliar el riesgo y recuperarse de la crisis económica, la inseguridad ciudadana, la violencia y el conflicto armado las personas utilizan estrategias tanto ilegales como legales.

La capacidad objetiva de los hogares para manejar el riesgo depende: (1) del tipo de riesgo del que se trate, así como de su frecuencia e intensidad; (2) de la naturaleza y estructura de los activos privados del hogar; (3) de las oportunidades de movilización de los activos privados; (4) del acceso a los activos públicos y (5) del ciclo de vida del hogar, entendido no solamente como las tasas de dependencia sino también como la influencia que la estructura de edades ejerce en los gastos del hogar y en su capacidad de movilizar la capacidad laboral disponible para aumentar y diversificar el ingreso. A los hogares también les afecta su capacidad subjetiva de manejo del riesgo, que depende no sólo de sus percepciones en relación con su propia vulnerabilidad al riesgo, sino de las percepciones que tienen terceras personas respecto a los riesgos asociados con estos grupos.

B. Metodología y selección de la muestra

El estudio *Dimensiones sociales de la crisis económica* se llevó a cabo entre julio y octubre de 2000 con cinco grupos vulnerables diferentes, identificados de antemano como una población que probablemente había sufrido choques que afectaban sus ingresos debido a la crisis económica del país. La selección de los grupos se conformó mediante un análisis de los mecanismos de transmisión a través de los cuales se había manifestado la crisis económica, lo cual refleja sus aspectos multidimensionales. El objetivo final era identificar a los grupos vulnerables y comprender qué percepciones tenían éstos de los riesgos, vulnerabilidades y empleo de las estrategias de manejo del riesgo social para sobrevivir a la crisis. El estudio se realizó en once sitios, que incluyeron áreas urbanas de Bogotá y Cali, así como zonas rurales de poblaciones pequeñas como Codazzi y del departamento del Tolima. La muestra incluyó a una amplia gama de grupos socioeconómicos, desde los de pobreza extrema a los de ingresos medianos (véase el recuadro 1).⁴

En el estudio cualitativo se utilizaron grupos focales, estudios de caso de hogares y planes de manejo del riesgo social. Los grupos de estudio participaron en diversos ejercicios cuyo

³ Consúltese: Steen Jørgensen y Robert Holtzmann, "Social Protection Strategy: From Safety Net to Springboard" (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001).

⁴ Para seleccionar la muestra de las zonas urbanas, el equipo del estudio empleó la estratificación socioeconómica del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), que clasifica a los barrios según sus características físicas y socioeconómicas. El DANE utiliza los siguientes indicadores: (1) tipo y calidad de la construcción de la vivienda, (2) urbanización en la que se encuentra, (3) disponibilidad de servicios públicos, (4) ubicación de la vivienda, (5) acceso a vías y (6) número de miembros del hogar. Las ciudades se clasificaron en seis grupos socioeconómicos: bajo-bajo, bajo, medio-bajo, medio, medio-alto y alto.

objetivo era identificar cómo se inició la crisis (momentos y eventos pertinentes); clasificar las vulnerabilidades y el impacto principal de la crisis, tanto en términos generales como por grupos de edades; estudiar las principales estrategias de manejo de riesgos utilizadas para enfrentar la crisis y evaluar las formas de planeación disponibles y utilizadas, tanto al nivel de hogar y comunidad como en el orden nacional. Dada la naturaleza misma del estudio cualitativo, los resultados no son estadísticamente representativos de ninguna población.

Aunque se trata primordialmente de un estudio cualitativo, los investigadores del estudio *Dimensiones sociales de la crisis económica* emplearon una combinación de métodos, mezclando técnicas cuantitativas y cualitativas para validar la información recopilada y evaluar el estado socioeconómico de los encuestados (los métodos mixtos ofrecen las ventajas de profundidad y variedad de matices que proporcionan los datos cualitativos y, por otra parte, la amplitud y confiabilidad estadística de las encuestas muestrales). Los datos socioeconómicos básicos se recopilaron teniendo como fuente a los grupos focales y a informantes clave que participaron en el estudio. Además, en forma separada, se realizó en las cuatro ciudades principales de Colombia una encuesta a hogares para evaluar el manejo del riesgo social.

RECUADRO 1. Grupos consultados, a los que se les preguntó acerca de los temas de riesgo, vulnerabilidad y manejo del riesgo social

- **Obreros de la construcción**, dada la incidencia de desempleo especialmente elevada en este sector, debido a una contracción del 19 por ciento en la industria constructora en 1999;
- **Jornaleros** de las industrias del arroz y el algodón, en las que han decaído tanto el nivel de inversión como los precios obtenidos en los mercados internacionales;
- **Desplazados**, recién llegados a zonas urbanas, desalojados de sus comunidades rurales por la violencia y la falta de oportunidades de trabajo;
- **Microempresarios**, que han encontrado cada vez más restricciones para el acceso al crédito, así como una creciente competencia provocada por el auge del sector informal y
- **Residentes de viviendas de ingresos medianos**, que deben enfrentarse a tasas de interés crecientes.

Se efectuó una evaluación del riesgo y la vulnerabilidad como parte tanto de la encuesta cuantitativa a hogares como de la investigación cualitativa. Los estudios tomaron principalmente el enfoque del ciclo vital humano para entender vulnerabilidades específicas relacionadas con las diferentes edades. De otro lado, el trabajo cualitativo y el cuantitativo se centraron en los enfoques de los hogares respecto al manejo del riesgo social, incluidas sus percepciones de las fuentes de riesgo y vulnerabilidad al igual que la forma como utilizaban las estrategias de manejo del riesgo social para hacer frente a la crisis (incluidos el uso y la percepción de los programas públicos de asistencia social). Para mayor claridad, véase el enfoque de las familias en el recuadro 2.

RECUADRO 2. Manejo del riesgo social: El caso de la familia Jaramillo

Este estudio de caso, extraído del trabajo de campo cualitativo que hizo parte del estudio *Dimensiones sociales de la crisis económica*, ilustra las estrategias utilizadas por una familia para superar dos difíciles golpes: el choque idiosincrásico ocasionado por la muerte de su principal proveedor de ingresos, seguido de los múltiples choques covariables de la reciente recesión económica colombiana. Entre otras cosas, este caso

indica que la legalización y formalización de los negocios informales puede cumplir un papel eficaz en el manejo del riesgo social.

Angela Jaramillo,* quien reside en Cali, comentó abiertamente sobre las crisis que ha sufrido su familia y las estrategias que ella utilizó para sortear con éxito los riesgos producidos por ambos choques. El primero de estos fue la muerte repentina de su esposo.

"Quedé viuda en 1983, cuando perdí a mi esposo en un accidente automovilístico. Desde entonces he tenido que cuidar de mis tres hijos yo sola. En el momento del accidente mi hijo mayor tenía apenas cinco años. Para mí la viudez significó que tenía que conseguirme un trabajo, aunque no tenía ninguna experiencia ni capacitación" afirmó. Anteriormente había ensayado en varios empleos de corta duración.

Luego añadió: "Decidí constituir una sociedad informal con una vecina para la venta de ropa, zapatos y joyas. Luego la convertimos en un negocio formal y también abrimos una pequeña tienda de alimentos".

Después de formalizar su negocio, Angela pudo reunir las garantías exigidas por las instituciones financieras para obtener un préstamo de vivienda en 1996. Al crédito se podía tener acceso utilizando como aval el negocio familiar. Al mismo tiempo, la familia movilizó una serie de estrategias efectivas de reducción y mitigación del riesgo personal.

"Milton, mi hijo mayor, terminó bachillerato y empezó a trabajar en una estación de servicio. Además, arrendamos el primer piso de nuestra casa", explicó Angela. La familia completa vive bajo el mismo techo, aunque los hijos ya son mayores de edad. Tal como lo recalcó Angela, la familia ha adoptado una cultura de ahorro y racionamiento del consumo: "Una tiene que aprovechar las épocas buenas y ahorrar ... se necesita tener un plan, una visión a largo plazo".

Los esquemas de prevención y mitigación de riesgos—la diversificación de los trabajos en la familia, el ahorro, el hecho de vivir juntos, el alquiler del piso bajo de la casa—le han permitido la familia Jaramillo superar las dificultades causadas por la recesión económica, que produjeron una disminución en las ventas del negocio familiar y un aumento en las cuotas de los préstamos de vivienda.

"Lo que ocurre es que no hay una cultura de ahorro ni de manejo del riesgo; y la gente tiende a endeudarse y a adquirir responsabilidades financieras que no alcanzan a cubrir con sus ingresos. Por consiguiente, yo me aseguro de no atrasarme en el pago de las cuotas [de la vivienda] [ni he dejado que la familia se vaya a pique por la crisis!"]

* Nombres ficticios.

IV. Hallazgos

A. Percepciones de los riesgos y las vulnerabilidades

El estudio cualitativo reveló que los encuestados poseían un conocimiento sofisticado de los complejos desafíos que enfrenta la sociedad colombiana. La evaluación de la crisis por parte de los grupos focales coincidió en el sentido de considerar la situación como un fenómeno multidimensional, que comprende factores políticos, económicos y sociales. Asimismo, se descubrió el alto grado de interdependencia que se presenta entre diferentes grupos socioeconómicos (por ejemplo, de qué manera el bienestar de un grupo incide en el bienestar de otros), así como la conciencia que se tiene de los mecanismos de transmisión de los choques de mayor impacto, de las reformas estructurales y de los efectos que unos y otras producen. Los encuestados comentaron acerca de su creciente vulnerabilidad, no solamente a los efectos de la recesión económica sino también a problemas estructurales

más grandes, por ejemplo, a la caída de los precios de bienes básicos como el café, en los mercados internacionales. Igualmente expresaron cómo el desmembramiento de las actividades relacionadas con el lavado de dinero realizadas por los carteles de las drogas (principalmente en el sector de la construcción) contribuyó a que se acrecentara el desempleo. Los grupos focales recalcaron la falta de redes de seguridad social —o la exclusión del usufructo de sus beneficios— que afectan en especial a niños y adolescentes. También constituyó un asunto clave la migración, típicamente la de los campos a las ciudades, ya que con ella se incrementa la competencia por una oferta escasa de empleos, y además representa una carga demasiado pesada para los servicios sociales en los municipios que reciben a los migrantes. La situación de inseguridad económica —que sobresalió como un aspecto de primordial importancia en todos los grupos— se percibe como un fenómeno que tiende a prolongarse durante mucho tiempo, según varios de estos grupos.

En un ejercicio de clasificación de riesgos, los participantes en el grupo focal identificaron a la inseguridad económica como su principal vulnerabilidad, seguida muy de cerca por la violencia. La tabla 2 muestra las principales áreas de problemas citadas por quienes participaron en el estudio. En ella se identifica la pérdida de ingresos, y la incertidumbre que ésta genera, como el problema más importante en todos los grupos. El problema que ocupa el segundo lugar en gravedad es el de la violencia y, para algunos grupos tales como los de las personas desplazadas, la desintegración de la familia. Al problema de la violencia se le identifica como una combinación entre delito y conflicto armado, percibidos como dos problemas diferentes pero relacionados entre sí. También ocupa un lugar destacado en la lista de problemas el temor de perder las propiedades, en particular la vivienda familiar. Le siguen la salud y la nutrición, mientras que la educación y el capital social aparecen comúnmente en los últimos lugares.

TABLA 2. Principales riesgos según los grupos vulnerables

	Ingresos	Desintegración de la familia	Violencia	Vivienda	Salud	Educación	Medio ambiente	Nutrición	Capital social
Rurales	1		2		3	5		4	6
Desplazados	1	1-2	2	3	5	7	4	6	8
Microempresarios urbanos	1		2			4		5	3
Urbanos de ingresos medios	1		3	2	4	5		6	7
Obreros de la construcción	1	1-2	2	3	5	7	4	6	

Nota: 1 = el riesgo más apremiante

Todos los grupos que fueron objeto del estudio focalizado, independientemente de su condición específica de pobreza, concuerdan en que hay una estrecha correlación entre las dimensiones económicas y políticas de la crisis, particularmente en cuanto a los efectos de la violencia y a la ausencia del Estado en áreas trascendentales de la vida pública. La falta

de presencia del Estado —y no la simple falta de gobernabilidad— se considera particularmente aguda con respecto a la desprotección que padece la población de la violencia y el conflicto armado a los que se ven sometidos los ciudadanos.

B. Riesgos y vulnerabilidades

Para efectos de los riesgos y vulnerabilidades que deben enfrentar diferentes grupos de edades se adoptó como marco organizativo de la investigación el enfoque del ciclo de vida humana.

Los grupos focales identificaron ampliamente a los niños y adolescentes como los rangos de edades más vulnerables del país. Cinco de cada doce grupos de estudio, tanto en las zonas urbanas como rurales, identificaron como los más vulnerables a los niños en edades entre 0 y 6 años. Entre los grupos rurales, se identificaron como los rangos de edades más vulnerables a los niños entre 0 y 6 años, seguidos muy de cerca de los jóvenes entre 12 y 17. En las zonas urbanas, se identificaron como los más vulnerables a los grupos de edades entre 12 y 17, así como los de 18 a 59 años. La vulnerabilidad de los jóvenes está asociada a los aspectos de inseguridad física, violencia, drogas y delincuencia. La identificación de la población económicamente activa como grupo de edad de alto riesgo guarda una relación directa con el riesgo de desempleo y con la dependencia que tienen los hogares urbanos de los ingresos laborales de sus miembros.

Los resultados del trabajo cualitativo, combinados con el análisis de los datos correspondientes a encuestas de hogares adelantadas como parte del estudio global sobre las redes de seguridad, condujeron a las siguientes conclusiones acerca de las vulnerabilidades comparativas de grupos de edades específicas en Colombia:

Niños de preescolar (menores de 7 años): Los riesgos principales en esta categoría de edades tienen que ver con la pobreza, la desnutrición y la salud. La reducción del consumo está ligada más que todo a los grupos socioeconómicos de ingresos más bajos.

Niños de escuela primaria (entre 7 y 12 años): En este grupo de edades la educación constituyó la preocupación más importante en las zonas tanto rurales como urbanas, aunque la nutrición y la salud continúan siendo aspectos inquietantes. Se informó que los niños de este grupo de edades estaban abandonando la escuela para poder trabajar en el sector informal, para cuidar a sus hermanos menores o para permitirles la oportunidad de trabajar a los miembros mayores de la familia.

Adolescentes (grupo de edades entre 13 y 18 años): Este grupo se encuentra expuesto a una combinación de riesgos, entre los cuales figuran con más predominancia los relacionados con la seguridad, debido a los altos niveles de violencia reinantes en Colombia. Los grupos focales revelaron un aumento dramático en la delincuencia juvenil y los robos callejeros durante los últimos años, junto con informes del reclutamiento forzado de adolescentes para hacerlos participar en el conflicto armado. La participación

en actividades ilegales también es reconocida como un riesgo social en este grupo de edades.

Personas en edad de trabajar (de edades entre 19 y 59 años): La volatilidad del ingreso representa el riesgo principal para este grupo de edades económicamente activo, para los cuales los grupos focales mencionaron como fuentes de riesgo la escasa demanda laboral, las altas tasas de desempleo y los bajos niveles salariales.

C. Estrategias de los hogares para manejar el riesgo social

En Colombia, la alternativa por la que más optan los hogares para manejar el riesgo social consiste en movilizar los activos privados de que disponen, en particular su capacidad de trabajo y sus propiedades inmobiliarias. La investigación cualitativa también indica que, por lo menos en algunas zonas, el limitado acceso al mundo de los mercados formales de los seguros ha dado lugar a soluciones informales para mitigar el riesgo. Es más frecuente el manejo del riesgo después de iniciada una crisis que la prevención o mitigación de dicho riesgo antes de que se presente tal crisis. Por otra parte, son más comunes las estrategias de manejo de riesgo al nivel de los hogares individuales que las de carácter colectivo. Así pues, se revelan cuatro estrategias principales: diversificación de ingresos, moderación del consumo, protección contra la violencia y combinación de múltiples estrategias. Esta última opción es la que pretende lograr más de un objetivo y la que se adopta simultáneamente con otras estrategias de manejo de riesgos o como alternativa a ellas.

La posesión de activos privados no es de mucha utilidad si no se dispone de mercados disponibles en los que se les puedan realizar. Por ejemplo, los terratenientes manifiestan que, debido a la inseguridad ciudadana, se les ha imposibilitado vender sus tierras. En otros casos, los grupos focales revelaron que la utilidad del capital humano como estrategia de manejo de riesgo se ha visto restringido, dado que las personas con formación académica no tienen una mayor probabilidad de conseguir empleo (una percepción que coincide con los datos disponibles sobre las altas cifras de desempleo de personas con educación secundaria), por la falta de oportunidades durante la presente recesión. Las oportunidades disponibles a diferentes grupos para poner en práctica diversas estrategias de manejo del riesgo social también dependen en parte de su sitio de residencia. Por ejemplo, algunos grupos focales informaron sentirse estigmatizados por el hecho de vivir en barrios "peligrosos" o en zonas en las que se han asentado poblaciones de desplazados y ciertos grupos étnicos, como los afrocolombianos.

También son habituales las estrategias ilegales para el manejo de riesgos. Algunos hogares informaron haber colaborado con grupos armados, vendido drogas y participado en prostitución como un medio para aumentar sus ingresos. También se revelan como medidas comúnmente adoptadas la postergación o el no pago de las facturas de los servicios públicos básicos (como la electricidad) o el consumo ilegal de los mismos (véase la tabla 3).

D. La importancia de los programas públicos de manejo del riesgo social

Aunque la población consultada informó la ausencia del Estado en muchas áreas relacionadas con su vida cotidiana, también declaró que no dispone de ciertos programas del sector social, que constituyen activos importantes para permitirles asumir un manejo eficaz del riesgo social. De otro lado, muchos de estos servicios públicos recibieron una calificación superior a servicios semejantes prestados por organizaciones privadas o no gubernamentales.

Específicamente el régimen subsidiado de salud, las guarderías comunitarias y las escuelas fueron clasificados como los tres primeros activos de apoyo disponibles a la comunidad para el manejo eficaz del riesgo social.

Pese a la importancia que les concedieron a estos programas, los participantes identificaron muchas áreas susceptibles de mejorarse en lo referente a asistencia pública en redes de seguridad y, más ampliamente, en servicios económicos y sociales. Estas propuestas y críticas fluctuaron en un espectro entre recomendaciones generales, tales como una mayor participación en el diseño de los programas sociales, hasta recomendaciones específicas para ciertos sectores, como la reestructuración de los planes de amortización de préstamos para que los arrendadores y sus agentes financieros fomenten inversiones adicionales en proyectos agrícolas de gran contenido de mano de obra (véase el anexo).

TABLA 3. Estrategias legales e ilegales para el manejo del riesgo social

Estrategias legales		
Diversificación de ingresos	Moderación del consumo	Protección contra la violencia
Movilización del capital humano <ul style="list-style-type: none"> - El jefe de familia tiene dos o más trabajos (formales o informales) - Diversificación de la producción - Microempresas informales - Migración permanente y temporal - Incorporación de miembros de la familia a la fuerza laboral 	Desinversión en capital humano <u>Nutrición</u> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción del número de comidas diarias - Reducción de la cantidad de ingredientes - Sustitución de ingredientes (tipo o calidad de carne, agregar más carbohidratos a la dieta) <u>Salud</u> <ul style="list-style-type: none"> - Sustitución de servicios de salud privados por servicios públicos - Reducción en el uso de servicios de salud - Automedicación - Utilización de medicina natural <u>Educación</u> <ul style="list-style-type: none"> - Sustitución de educación por trabajo para niños y adolescentes - Disminución de la educación únicamente al nivel primario 	Movilización del capital humano <ul style="list-style-type: none"> - Migración interna - Emigración internacional - Contratación de servicios de protección privada - Sistemas informales establecidos dentro de la familia y entre vecinos para asegurar la protección de los miembros de la familia, los negocios y las viviendas.
Movilización del capital físico <ul style="list-style-type: none"> - Alquiler y venta de terrenos - Alquiler de habitaciones de la casa - Utilización de la propiedad para administrar un negocio - Compartir la residencia con varias familias - Venta de activos o de la vivienda - Venta o prenda de enseres domésticos 	Menor consumo de servicios básicos Reducción del consumo de servicios públicos (agua, electricidad, gas, etc.)	
Movilización del capital financiero <ul style="list-style-type: none"> - Utilización de los ahorros - Giros de familiares - Utilización de préstamos de instituciones financieras o vecinos - Mecanismos de crédito rotatorio y ahorros 		
Movilización del capital social Organización de empresas comunitarias		

Estrategias legales		
Diversificación de ingresos	Moderación del consumo	Protección contra la violencia
<p>Movilización del capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cultivos ilícitos de coca y amapola - Robos y delincuencia - Participación en grupos armados a cambio de dinero - Trabajo informal como vendedores ambulantes - Prostitución - Comercialización de drogas <p>Movilización del capital financiero</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evasión fiscal - Doble contabilidad - Sobornos, fraude, o ambos - Obtención de créditos informales a través de prestamistas - Incumplimiento en pago de facturas 	<p>Menor consumo de servicios básicos</p> <p>Apropiación de servicios públicos en forma ilegal (agua, electricidad, gas, etc.)</p>	<p>Movilización del capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratar el trabajo de fuerzas paramilitares, escuadrones de la muerte o asesinos a sueldo - Empleo asalariado de grupos que participan en el conflicto armado a cambio de protección - Trabajar con pandillas y narcotraficantes a cambio de dinero y protección

V. Difusión y seguimiento

Luego de concluida la investigación correspondiente al estudio *Dimensiones sociales de la crisis económica* y la evaluación paralela de la pobreza, el equipo conformado por investigadores del Banco Mundial y el gobierno colombiano realizó talleres en tres ciudades, a los que asistieron más de 400 participantes del gobierno nacional, los gobiernos locales, el sector académico, los sindicatos, el sector privado y varias ONG. Estas actividades recibieron un amplio cubrimiento periodístico de los principales diarios, estaciones de televisión y programas radiales del país. Mediante diferentes presentaciones, debates y sesiones en grupos de trabajo pequeños, los talleres efectuados en Bogotá, Cali y Medellín ofrecieron una amplia oportunidad de realizar consultas referentes a los resultados de la investigación, así como discusiones extraoficiales sobre las implicaciones de los resultados en la formulación de políticas.

Los talleres se llevaron a cabo en forma colaborativa entre los grupos de Reducción de la Pobreza, Economía, Sector Público y Género, Desarrollo Humano y Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible del Banco Mundial, y las principales instituciones asociadas en cada una de las ciudades. Los talleres incluyeron desde un destacado grupo de expertos del sector social en Bogotá hasta un consorcio conformado por la Cámara de Comercio y la universidad regional en Cali, y una prominente ONG de Medellín. Estos talleres lograron una divulgación efectiva de los mensajes más importantes transmitidos por el trabajo sectorial sobre pobreza y redes de seguridad, y, asimismo, le permitió al gobierno colombiano y al Banco conseguir una valiosa retroalimentación, de una diversidad de actores, en lo concerniente tanto al contenido de los estudios como a las prioridades de políticas para el país en general y para varias de sus regiones más importantes.

Los estudios de evaluación de la pobreza y las redes de seguridad así como el proceso de consulta contribuyeron a:

- reformar el sistema nacional de guarderías infantiles;
- modificar el mecanismo de prueba de medios utilizado para la focalización de pobreza;
- centrar la atención en la recuperación de los índices de cobertura de vacunación;
- establecer un fondo contracíclico de estabilización de redes de seguridad social y
- dedicar mayor atención a los problemas que enfrenta la población desplazada.

VI. Lecciones aprendidas

Las consultas participativas, en combinación con los análisis de alta calidad, contribuirán a trazar mejores estrategias para el desarrollo.

Una de las enseñanzas cruciales que deja esta experiencia es la importancia de integrar técnicas cuantitativas y cualitativas en el análisis de la pobreza y del tema social. Son múltiples los beneficios que se derivan de combinar la información confiable que ofrecen las encuestas con las investigaciones cualitativas y el proceso de consulta para compartir los hallazgos y explorar medidas de seguimiento. El enfoque de métodos mixtos que combinan técnicas cuantitativas y cualitativas ayuda por igual tanto a los encargados de tomar las decisiones como a los donantes, a comprender los aspectos culturales y sociales, que normalmente son difíciles de captar y medir cuando se utilizan únicamente análisis cuantitativos. En lo referente al manejo del riesgo social, el enfoque de métodos mixtos resultó ser especialmente provechoso en la amplia variedad de estrategias de gestión del riesgo social informales, formales, legales e ilegales que utiliza la población.

Sin embargo, esta metodología necesita mejoras considerables. En el área de la investigación cualitativa aplicada a la gestión del riesgo social, es preciso perfeccionar la forma de medir la percepción del riesgo, utilizando mecanismos de seguridad social, priorizando las medidas a tomar y yendo más allá de meros ejercicios de clasificación de fuentes genéricas de riesgo, entendiendo mejor cómo las políticas públicas pueden apoyar las iniciativas de asistencia social y seguridad privadas.

Colombia continúa luchando con las consecuencias sociales de la reciente recesión y del prolongado conflicto interno. En esta lucha se abrió un nuevo capítulo en agosto de 2002, cuando tomó posesión el nuevo gobierno, elegido con base en una plataforma que prometía atención a los servicios sociales y una solución al conflicto interno. Los resultados de este ejercicio parecen indicar que la capacidad del nuevo gobierno para acometer estos desafíos con éxito se vería fortalecida si se utilizara una consulta activa y de base amplia con la ciudadanía, que se tenga en cuenta para la formulación, entrega y evaluación de las nuevas políticas.

Anexo

Recomendaciones de los grupos focales para mejorar las políticas públicas en las zonas rurales y urbanas

I. Zonas rurales

Programas sociales

Programas sociales de carácter general

- Aumentar la participación comunitaria en el diseño de los programas sociales.
- Crear y fortalecer programas de capacitación especializados en actividades agrícolas y comerciales.
- Mejorar la cobertura de los servicios públicos.
- Auspiciar organizaciones comunitarias destinadas a desarrollar y fortalecer los proyectos de ahorro y crédito.
- Fortalecer las microempresas a fin de incrementar los ingresos de los hogares y generar empleo.

Régimen subsidiado de salud

- Llevar a cabo otra encuesta de elegibilidad con el objeto de aumentar la cobertura de la población pobre.
- Mejorar los servicios para incrementar la cobertura y cubrir tratamientos médicos costosos.

Guarderías comunitarias

- Incrementar los salarios de las madres comunitarias y contratar personal adicional que trabaje en el mejoramiento de la calidad nutricional de los alimentos suministrados en las guarderías.
- Mejorar la cantidad de alimentos que se proporciona a los niños en el desayuno y el almuerzo.

Educación

- Disminuir los gastos de matrículas y textos escolares.
- Impartir capacitación técnica en actividades de producción y comercialización agrícolas.
- Aumentar los estándares de la educación.

Asistencia a los ancianos

- Aumentar la provisión alimenticia.
- Ampliar las actividades recreativas.

Programas económicos

Reducción de las vulnerabilidades de los jornaleros que trabajan como migrantes en la producción de cosechas de temporada

- Ofrecer incentivos destinados a activar la producción agrícola.
- Ofrecer subsidios a la producción.
- Diseñar planes de amortización de préstamos para los terratenientes y sus agentes financieros que fomenten inversiones adicionales en la agricultura de alto contenido de mano de obra.
- Diseñar mecanismos de crédito adecuados para jornaleros y labriegos.
- Reducir impuestos.
- Aumentar la presencia del Estado y enfocarse en asuntos de gobernabilidad que motiven a los terratenientes a regresar a sus tierras y cultivarlas, con la consiguiente generación de empleo.

Diversificación de la producción

- Estimular tipos de producción alternativos.
- Brindar incentivos al establecimiento de microempresas que aprovechen productos regionales e insumos locales en su producción.

Propuestas de carácter general

- Fomentar la participación de la comunidad en las organizaciones comunitarias (capital social).
- Promover la diversificación de la producción.
- Establecer sistemas de crédito alternativos que cumplan con las necesidades de consumo y las contingencias que surgen en tiempos de crisis.
- Apoyar programas de redes de seguridad para la protección de niños y jóvenes.
- Fomentar programas educativos adecuados focalizados en grupos específicos de la población, particularmente destinados a la capacitación de jóvenes en la producción y comercialización agrícolas.

Programas para grupos vulnerables específicos

Disminuir las vulnerabilidades de los desplazados

- Fomentar programas de capacitación específica pertinentes al mercado laboral urbano.
- Asegurar la disponibilidad de programas de redes de seguridad que protejan a los niños y jóvenes desplazados.

II. Zonas urbanas

Programas sociales

Programas sociales de carácter general

- Fomentar programas de redes de seguridad de alta calidad.

Régimen subsidiado de salud

- Mejorar los procedimientos de identificación de los beneficiarios.
- Aumentar la supervisión y el control de los proveedores de servicios de salud.
- Mejorar la calidad de los servicios de salud, en particular con respecto a su disponibilidad al público y al suministro de medicamentos.
- Permitirles a los grupos socioeconómicos de ingresos medios ser beneficiarios de este régimen.

Guarderías comunitarias

- Incrementar los salarios de las madres comunitarias.
- Aumentar el personal y el suministro de alimentos en las guarderías.

Educación

- Fortalecer los programas de becas.
- Disminuir los gastos de matrícula y de útiles escolares.
- Mejorar los estándares educativos.

Resolución de la crisis política

- Promover y firmar un acuerdo de paz.
- Reducir las políticas neoliberales.
- Combatir la corrupción.
- Combatir la violencia.

La participación comunitaria en el manejo de desastres: Reflexiones sobre experiencias recientes en Honduras y Nicaragua

por

TOVA MARIA SOLO
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

MYRIAM GODINOT
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

OSMAR VELASCO
CONSULTOR
GUATEMALA

Resumen

En los desastres naturales, las comunidades que sufren los mínimos estragos y que se recuperan con mayor celeridad son aquellas que pueden confiar en sistemas de apoyo mutuo y en recursos propios. Este capítulo describe dos proyectos recientes del Banco Mundial, realizados en Honduras y en Nicaragua, cuya finalidad es fortalecer la capacidad del manejo de desastres por parte de la comunidad. Los proyectos, que cuentan con una gran participación de la comunidad, contemplan desarrollar comités comunitarios de manejo de desastres y planes de acción para su mitigación en 85 municipios durante los próximos cuatro años. Aunque su fundamento reposa en la idea de que la concientización de los desastres y la planeación adecuada pueden ser mejor manejadas por los gobiernos locales y los dirigentes cívicos, los proyectos también identifican roles importantes que deben desempeñar los gobiernos nacionales, las ONG y los grupos del sector privado que pueden brindar ayuda mediante conocimientos técnicos, análisis de la información y advertencia anticipada a las organizaciones de base comunitaria.

I. Antecedentes

Desde el año 1925 Honduras y Nicaragua han padecido, entre ambas, nueve terremotos, dieciocho huracanes o tormentas tropicales, dos erupciones volcánicas, doce inundaciones, un tsunami y una sequía, para citar sólo las catástrofes más graves. El saldo en pérdidas humanas, ambientales y económicas ha sido devastador. Después del huracán Mitch, los gobiernos de estos dos países empezaron a trabajar, junto con algunos donantes, en un proyecto encaminado a fortalecer sus capacidades para menguar los efectos dañinos de los desastres en el futuro. En el pasado, el manejo de los desastres se concentraba en las prioridades de orden nacional: desarrollar una fuerza centralizada de reacción a las emergencias (que incluía la capacidad de manejar información técnica), una infraestructura de retroadaptación y la modificación de los códigos de construcción. Sin embargo, en esta ocasión ambos gobiernos están diseñando políticas de manejo de desastres comenzando

desde cero, aprovechando los aspectos fuertes a nivel local, lo cual resultó ser clave para la supervivencia durante el huracán Mitch (véase el recuadro 1).

En 2000, una ley hondureña reestructuró la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), el organismo existente encargado de responder a los desastres. COPECO coordina ahora un sistema nacional que incluye comités de respuesta ante emergencias al nivel municipal (los CODEM) y al nivel local (los CODEL). Los CODEL informan, organizan y capacitan a las comunidades locales sobre la prevención, manejo y recuperación de desastres naturales.

En Nicaragua, la Defensa Civil ha dependido durante largo tiempo de los comités locales, que reciben capacitación sobre emergencias. Estos comités se incorporaron al Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, recientemente creado según los términos del proyecto del Banco Mundial. Esta organización recibe equipos y capacitación destinados a mantener actualizados a todos los 150 municipios a un nivel estándar de preparación, que comprende actividades de primeros auxilios, búsqueda y rescate, y comunicaciones.

II. Participación de la comunidad en la evaluación de riesgos del orden local

Los gobiernos de Honduras y Nicaragua, habiendo reconocido que el riesgo se atiende mejor con anticipación y al nivel local, dieron su apoyo a un nuevo enfoque en el manejo de riesgos, fundamentado en la participación de la comunidad. Una evaluación general de la vulnerabilidad realizada en cada uno de estos países determinó qué municipios corrían los riesgos más elevados de desastres naturales. Se seleccionaron sesenta municipios hondureños y veinticinco nicaragüenses para participar en un proyecto a cinco años.

RECUADRO 1. Manejo participativo de los desastres

Advertencias sobre inundaciones con base en la comunidad

Honduras y Nicaragua recibieron donaciones para estaciones hidrológicas y meteorológicas, que miden y analizan datos críticos sobre caudales fluviales y precipitaciones pluviosas. Estas estaciones se conectaron a computadoras centrales, que enviaban la información de las zonas afectadas a la ciudad capital y a los institutos de meteorología. Desafortunadamente, el promedio de vida útil de estas estaciones, antes de sucumbir al descuido o al vandalismo, era de tan sólo tres años. Además, la información generada por tales estaciones, incluso cuando se encontraban en pleno funcionamiento, rara vez se traducían en advertencias anticipadas de inundaciones. Antes del huracán Mitch, la Organización de Estados Americanos (OEA) ensayó poner en marcha sistemas de advertencias de inundaciones, de baja tecnología y costo económico, en cuatro cuencas hídricas de Honduras y Nicaragua. Utilizando materiales simples pero estratégicamente ubicados (con tubería de PVC y cordeles), se les encomendaba a pobladores de las comunidades afectadas las lecturas diarias, el análisis de la información y las advertencias en caso de la ocurrencia de inundaciones. Así pues, cuando se desató el huracán Mitch, las comunidades que utilizaban estos sistemas de advertencia anticipada contaron con suficiente tiempo para evacuar sus casas y en estas comunidades no se presentaron pérdidas de vidas humanas. En la actualidad los gobiernos de Nicaragua y Honduras están dejando que sea la

comunidad la que maneje los sistemas de advertencia anticipada, con el financiamiento de préstamos del Banco Mundial para mitigación de desastres.

El trabajo de los garifunas con la Cruz Roja en Honduras

En 2000, luego de que el huracán Mitch había causado la destrucción de muchos poblados, la Cruz Roja puso en marcha un programa de concientización de riesgos y de fortalecimiento de capacidad para la atención de emergencias en ciertas comunidades garifunas, al norte de Honduras. El pueblo garifuna, descendiente de esclavos africanos y caribes isleños, lleva una larga historia de aislamiento físico, así como de vulnerabilidad y exclusión social. El trabajo de la Cruz Roja incorporó la formación de comités locales y la realización de talleres para líderes comunitarios sobre capacitación, diseño de mapas ("mapeo") de riesgos y preparación de planes de emergencia. Para que el programa fuese eficaz, la Cruz Roja necesitó superar las diferencias lingüísticas y culturales, así como la desconfianza de los garifunas, arraigada en tensiones étnicas históricas. Con todo, las comunidades se mostraron receptivas al programa y mejoraron su capacidad de respuesta a las emergencias. La Cruz Roja continúa visitando a estas comunidades todos los meses para ofrecerles cursos de actualización y verificar el funcionamiento de los comités.

En Honduras las labores se iniciaron con la ayuda del CATIE (Centro Agrónomo Tropical de Investigación y Enseñanza), una firma de consultoría con experiencia en prevención y mitigación de desastres. El objetivo a largo plazo del CATIE es desarrollar una comunidad informada y responsable, con capacidad de manejar sus propios riesgos naturales mediante la participación local activa en el ordenamiento territorial, así como en las medidas de prevención y mitigación de desastres. Su primera actividad en la comunidad consiste en formar un Comité de Mitigación de Desastres, representativo de la comunidad, y de participar activamente en el proyecto y divulgar sus beneficios. Este comité es elegido durante un taller-almuerzo sobre el proyecto, al que se convoca a los líderes comunitarios, representantes cívicos, dirigentes municipales y público en general.

Inmediatamente después de conformado el comité se lleva a cabo una actividad de capacitación, que incluye un debate sobre el significado e implicaciones de la planeación estratégica y de la gestión de riesgos. Enseguida, se realiza un taller sobre el mapeo de los riesgos, en el que el comité señala sobre una fotografía aérea amplia del área las zonas que son propensas a inundaciones y derrumbes de tierra. Estas zonas sirven de base para un estudio hidrológico y geológico más global, que realiza el CATIE de forma separada. Después de tratar con la comunidad los demás riesgos y peligros, además de la realización de visitas a los sitios en cuestión y de consultas con grupos focales locales, el CATIE combina la información de la comunidad con datos científicos y dibuja un mapa total de riesgos, en el que se describen en forma detallada las vulnerabilidades de tipo físico, socioeconómico y ambiental de la zona. Este mapa de riesgos también indica las medidas de mitigación física recomendadas por los miembros de la comunidad y el consultor, tales como instalaciones críticas, infraestructura vital y refugios de emergencia, bien sean existentes o proyectados. En retribución a su participación, la comunidad recibe los mapas de riesgo finales, que sirven de base para debates posteriores sobre la planeación del desarrollo municipal e intermunicipal.

En Nicaragua hay un componente similar que se orienta a consolidar Comités de Manejo de Desastres y fomentar la Planeación Preventiva, con un grupo experimental de veinticinco municipios que ha emprendido las tareas de evaluación de vulnerabilidad y planeación de mitigación de desastres. La Secretaría Nacional del Sistema de Prevención,

Mitigación y Atención de Desastres ya inició el proceso de selección de los consultores que han de llevar a cabo los análisis de riesgos, que comprenden el mapeo de vulnerabilidades, la identificación de medidas de mitigación de desastres, la priorización de estas medidas y la elaboración de planes de acción. Los consultores también prepararán planes de ordenamiento territorial para largo plazo, que identifiquen las zonas de riesgo y las de desarrollo, junto con las medidas adecuadas tendientes a evitar la formación futura de asentamientos poblacionales en zonas vulnerables.

III. Desarrollo del proyecto

A. Experiencia hasta el momento

Hasta la presente, la primera parte de la misión asignada en Honduras ya se ha cumplido: se han conformado los comités locales, que en la actualidad están recibiendo capacitación en manejo de riesgos, al tiempo que hidrólogos y geólogos se encuentran levantando los mapas de riesgos naturales.¹

En todos los municipios no sólo se han establecido formalmente los comités locales, sino que éstos se encuentran muy activos y entusiastas en torno al proyecto. Por ejemplo, el comité local de Valle de Angeles preparó un plan de trabajo pormenorizado que incluye tanto los objetivos (tales como talleres de gestión de riesgos, medidas de mitigación física y capacitación) como sus correspondientes actividades (evaluaciones de la vulnerabilidad, reforestación, limpieza de las calles, talleres sobre manejo de emergencias, etc.). Se espera que los miembros de la comunidad encargados de llevar a cabo las medidas físicas reciban alimentación como remuneración, lo cual contribuye a reducir los costos generales del proyecto.

En el comité de Ajuterique participa un niño de diez años, quien, según se informa, aporta una dosis adicional de energía, receptividad y originalidad. Es de esperarse que este integrante del comité divulgue lo que aprende a otros niños del municipio. En Santa Ana el comité ha propuesto, espontáneamente, la formación de subcomités que se encarguen de propagar al nivel local los conocimientos, la capacitación y los resultados del trabajo.

Los comités locales de todos los municipios que forman parte del proyecto han señalado los sitios de mayor riesgo sobre las fotografías aéreas de sus zonas. Aunque esta tarea de identificación de riesgos se fundamenta en un análisis de las condiciones físicas naturales —la frecuencia y el nivel de las inundaciones y derrumbes— asimismo crea un contexto útil para un estudio más amplio, que incluye las reacciones a las emergencias, la falta de refugios, la posible interrupción de las comunicaciones y la escasa información sobre

¹ En Nicaragua los comités locales existen desde el régimen sandinista. Después del huracán Mitch, el Banco Mundial ha prestado su apoyo a los comités en el manejo de los riesgos de inundaciones y derrumbes a corto plazo, financiando la capacitación y los equipos necesarios. La extensión de este trabajo a la totalidad de municipios está contemplada en el Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad a los Desastres, actualmente en curso.

procedimientos de emergencia. Este debate sienta la pauta para una segunda serie de talleres sobre estrategias de gestión de riesgos.

Las comunidades estaban en libertad de crear comités según su propio criterio, por lo cual surgieron grupos de diferentes estructuras. Algunos de ellos se incorporaron directamente al comité de emergencia ya creado (el CODEM) o se organizaron como constituyentes auxiliares de este último, mientras que otros se establecieron como complementos temporales del proyecto o bien como entidades municipales. Aunque es posible que estas diferencias no faciliten el intercambio de información y la posibilidad de repetición del esquema, todos los comités sí comparten un mandato y una composición básica comunes. Así pues, la posibilidad de que los miembros de los comités determinen la estructura de sus grupos les confiere a estos últimos una mayor legitimidad.

Las actividades de diagnóstico y planeación crearon la conciencia entre las comunidades participantes que los desastres naturales no son simples hechos de fuerza mayor de la naturaleza ni el producto de la mala fortuna, sino una mezcla de actividades humanas y condiciones naturales, que pueden ser mitigadas mediante operaciones cuidadosas de planeación y gestión.

B. La incorporación de la evaluación de riesgos a la planeación municipal

El trabajo del CATIE en Honduras contiene, asimismo, un componente importante de planeación municipal, encaminado a crear las condiciones necesarias para evitar que los acontecimientos naturales se conviertan en catástrofes. Esta labor consiste en la elaboración participativa de un plan de desarrollo urbano, utilizando como base el mapa de riesgos preparado en las etapas anteriores. Dicho plan debe, como mínimo: (1) incluir una visión del desarrollo municipal, (2) especificar usos posibles de la tierra, acordes con los objetivos de desarrollo y los riesgos identificados, (3) definir una estrategia de ejecución, (4) identificar mecanismos e indicadores de evaluación del impacto y (5) describir los procedimientos de actualización pertinentes. Aunque este componente no se ha iniciado aún, se espera que constituya una de las actividades más importantes del proyecto, dado que integrará la gestión de riesgos con la planeación del ordenamiento territorial, lo cual creará, por consiguiente, las condiciones necesarias para integrar la prevención real de los riesgos al proceso de planeación del desarrollo, en lugar de atender la gestión de riesgos como un asunto separado.

En el proyecto nicaragüense este componente equivale a la etapa de Planeación Preventiva.

C. Perspectivas futuras

La tarea final del CATIE en Honduras comprende el apoyo a las comunidades para que éstas identifiquen las medidas de mitigación de desastres y las ejecuten. Una vez se haya establecido el plan definitivo de desarrollo urbano, los comités locales, con la asistencia del CATIE, prepararán Planes de Acción de Mitigación y Prevención. Estos planes harán

una lista de los microproyectos, con su respectiva prioridad, que se llevarán a cabo en cada municipio durante los próximos diez años. Estos microproyectos pueden abarcar medidas estructurales tales como construcción de muros de retención, adaptación de refugios o reforestación, así como medidas no estructurales, como la realización de campañas de concientización o el mejoramiento de los códigos de construcción. El proceso participativo de microplaneación debe tener muy claro que las responsabilidades tienen que ser compartidas y que la participación de las comunidades debe ser real. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha iniciado un diálogo con el gobierno para que se les proporcionen fondos a las comunidades que hayan terminado el ejercicio de evaluación de riesgos. Por consiguiente, tanto la construcción como otras actividades de ejecución se deben realizar mediante contrataciones con las propias comunidades. Para llenar los requisitos de financiamiento del FHIS los proyectos necesitan tener un plan de gestión y mantenimiento administrado por la comunidad.

El proyecto nicaragüense mantiene una relación funcional con el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), destinado a financiar y ejecutar los proyectos de mitigación de desastres identificados en las etapas previas del proyecto. Gracias al FISE y al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), la tradición de participación local y administración comunitaria se han incorporado al Manual de Planeación Comunitaria. El ejercicio de evaluación y reducción de la vulnerabilidad utiliza este manual y forma parte importante del Sistema Unificado de Planeación, establecido formalmente en abril de 2001 para aglutinar el trabajo de planeación del INIFOM, el FISE y los municipios. Las evaluaciones de la vulnerabilidad le conferirán a la planeación municipal de Nicaragua su primer contexto físico, proporcionando los mapas y la estrategia apropiados para que los municipios planeen su ordenamiento territorial y sus programas de fomento.

IV. El rol del gobierno en los ámbitos nacional y subnacional

Aunque la participación de la comunidad es clave para el manejo eficaz de los riesgos tanto antes, como durante y después de los desastres naturales, hay ciertas actividades importantes que no se pueden dar al nivel local. Utilizando una perspectiva de nivel nacional se puede generar un mayor grado de eficiencia y de economías de escala. Entre las clases de actividades que se deberían realizar al nivel nacional se incluyen los análisis técnicos, las advertencias sobre emergencias y la coordinación de las iniciativas de manejo de los riesgos.

En Nicaragua, los estragos causados por el huracán Mitch dieron lugar a la promulgación de una ley, en abril de 2000, que estableció un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. También se creó una Secretaría Ejecutiva adscrita a la Presidencia de la República, cuya misión es la coordinación general de los organismos y ministerios del gobierno nacional, regional y local, con las agrupaciones de la sociedad civil. El mandato de la Secretaría Ejecutiva es integrar y promover, a todos niveles, las políticas, programas y actividades relacionadas con el manejo de desastres. El Sistema Nacional reúne a los gobiernos locales y a los ministerios sectoriales, así como a ciertos

organismos especializados como el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), la Defensa Civil, el Fondo Social, el FISE y el INIFOM. Si la Secretaría Ejecutiva no hubiese cumplido estas funciones de coordinación, los organismos mencionados no hubiesen incluido en sus planes el manejo de desastres, ni acudido a socorrer a los municipios que buscaban ayuda en las actividades de prevención y mitigación de desastres.

Mientras que en Nicaragua se oficializó un sistema nacional, en Honduras surgió un grupo espontáneo como resultado de un proyecto del Banco Mundial, que reúne al COPECO, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente del Ministerio de Ambiente (SERNA), a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y al Ministerio de Hacienda. La SERNA está encargada de la administración y control de los recursos hidrológicos, actividades que comprenden la revisión y evaluación de éstos. También es responsable de la administración y protección de las cuencas hidrográficas, del mapeo de riesgos y de las advertencias de emergencias. COPECO, el organismo nacional encargado de la atención de emergencias, se encarga de la capacitación, dotación y coordinación de los comités locales de atención de desastres. El tercer socio, la AMHON, es en realidad una organización no oficial formada por los municipios hondureños para representar sus intereses y presionar reformas ante el gobierno nacional a través del cabildeo. El hecho mismo de que la AMHON sea integrante de un comité de primera línea de dos organismos del gobierno central presididos por el Ministro de Hacienda, indica una nueva forma de coordinación de los gobiernos central y local para el tratamiento de la mitigación de desastres.

Las labores de supervisión y coordinación por parte del gobierno nacional continúan siendo esenciales para el manejo eficaz de los riesgos, pero las iniciativas nacionales no siempre se explotan en toda su extensión. Por ejemplo, según el CATIE, el gobierno hondureño creó un fondo ambiental para los alcaldes que necesiten financiamiento con el fin de disminuir la vulnerabilidad de su municipio a los riesgos naturales pero, lamentablemente, esto no recibió suficiente divulgación ni publicidad. Son pocos los alcaldes que están enterados de la existencia de este fondo, y mucho menor la cantidad de ellos que los utilizan. Dada la limitación de alcance y recursos del gobierno, no se puede subestimar el papel que juegan las ONG y las organizaciones del sector privado en la prevención y mitigación de desastres (véase el recuadro 2).

V. ¿Qué puede fallar?

Respuestas equivocadas. Las herramientas más poderosas para la prevención de desastres son los planes preventivos de ordenamiento territorial que tengan en cuenta el impacto de los desastres naturales en el momento de definir los usos de la tierra y, en particular, a la hora de determinar ciertas tierras cuya urbanización es insegura. No obstante, como es bien sabido, en los estudios de fomento municipal no basta sólo con elaborar los planes. Con frecuencia los terrenos que se señalan como de uso prohibido se convierten en lugares que atraen a pobladores ilegales que no pueden pagar el costo de vivir en urbanizaciones

planificadas. Por lo tanto, para que funcionen los planes preventivos, éstos deben ir acompañados de un sistema local de dispositivos eficaces que hagan cumplir las normas, y los mejores sistemas dependen de la vigilancia que la propia comunidad ejerza sobre las áreas de riesgo. Los planes preventivos no deben quedarse en identificar simplemente los terrenos que representen riesgos, sino que también deben incorporar la ubicación de terrenos aptos para cubrir las diversas necesidades de un municipio en crecimiento. El enfoque preventivo, que es nuevo en la planeación del desarrollo, debe recibir apoyo y vigilancia durante los próximos años. Debido a las importantes diferencias en el grado de planeación del ordenamiento territorial que se aplica en cada municipio, se nota claramente la necesidad de utilizar un enfoque de atención caso por caso, con el fin de garantizar que la prevención de riesgos se encuentre completamente integrada a la planeación del desarrollo municipal.

El momento equivocado. Todas las ONG expresaron cuán difícil es abordar a las comunidades en el momento oportuno y con la estrategia más adecuada. Formar alianzas tarda tiempo y los intentos de hacerlo no siempre fructifican. Por ejemplo, cuando la organización CARE trató de poner en ejecución un programa de capacitación en doce comunidades de Tegucigalpa, la capital de Honduras, dos de ellas simplemente no se mostraron interesadas. Por otra parte, las comunidades son más receptivas a medidas de tipo físico que a la capacitación, la cual les parece muy abstracta. De manera semejante, en algunas zonas urbanas las comunidades se han acostumbrado a recibir ayuda externa, especialmente recién pasados los desastres, por lo cual es posible que se muestren renuentes a manejar los riesgos por sí mismas. La falta de memoria colectiva en las zonas urbanas más nuevas también puede constituir un obstáculo cuando se intenta concienciar a las comunidades acerca de los riesgos. Cuando los miembros de una comunidad nunca han experimentado un desastre natural en carne propia, es aún más difícil despertar su interés en la prevención de los riesgos, en particular cuando tienen que enfrentar otras necesidades básicas, como las de la falta de agua, de electricidad y de transporte.

Recuadro 2. Las ONG toman la delantera en la participación de la comunidad para el manejo de desastres

Aprovechando la participación de la comunidad en el manejo de desastres, los proyectos de Honduras y Nicaragua se han basado en las experiencias adelantadas por las ONG. Después del huracán Mitch, instituciones como CARE, Servicios Católicos de Socorro (CRS, por sus siglas en inglés), la Cruz Roja, el CATIE y la Fundación para la Vivienda Cooperativa, por mencionar unas pocas, trabajaron conjuntamente con las comunidades afectadas en el desarrollo de estrategias para la recuperación y manejo de futuros acontecimientos catastróficos.

El enfoque de CARE hace hincapié en la prevención y mitigación de riesgos utilizando la participación de la comunidad, con el objetivo de disminuir la probabilidad de pérdidas de vidas y propiedades. La metodología utilizada por CARE, que constituyó una experiencia piloto en veinte comunidades de tres municipios hondureños, fue adoptada por la Secretaría Ejecutiva de los Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres nicaragüense. En Guatemala, como parte del Programa de Recuperación del Huracán Mitch, CARE creó comités de emergencia locales, que se encuentran funcionando en la actualidad y que están preparados para atender cualquier eventualidad de riesgo. Los Servicios Católicos de Socorro elaboraron el Proyecto Regional para la Mitigación de Desastres, que comprende la capacitación para atender desastres en las comunidades locales, por ejemplo, mediante la identificación de refugios y procedimientos de emergencia. Las comunidades participantes contribuyeron con mano de obra y con parte de los materiales

necesarios para poner en práctica las medidas de mitigación. El CATIE ha fomentado la el fortalecimiento de la capacidad para el manejo de riesgos en dos grupos de municipios (mancomunidades) en Honduras: seis de éstos en Copán y diez en Reitoca. En ambos casos, el CATIE trabajó conjuntamente con los municipios haciendo que las medidas preventivas se convirtieran en parte de los planes de desarrollo municipal. El CATIE ha establecido asimismo fondos ambientales locales, financiados por actividades turísticas e impuestos, así como por auxilios de donantes, para cubrir los costos de las medidas de mitigación. La Fundación de Vivienda Cooperativa (CHF, por sus siglas en inglés) también trabajó con las comunidades en dos municipios hondureños, realizando evaluaciones de riesgos e identificando y poniendo en práctica medidas de mitigación en virtud del Proyecto Impacto, un programa financiado con donaciones estadounidenses posterior a la ocurrencia del huracán Mitch. En este caso, grupos del sector privado contribuyeron con asistencia técnica o con instalaciones físicas. La CHF informa que la prevención era un concepto tan justificado en términos económicos que la participación del sector privado fue relativamente fácil de obtener. En uno de los municipios, el proyecto dio lugar a la creación de un departamento municipal de mitigación, lo cual demuestra el grado de concientización que se despertó al nivel local.

En los proyectos de Honduras y de Nicaragua se ha abierto la puerta a una mayor participación de las ONG así como del sector privado. A las ONG se les alienta a presentar métodos creativos de trabajo conjunto con las comunidades en las etapas de evaluación de riesgos y planificación de la mitigación desastres. Los gobiernos, tanto en el ámbito nacional como en el local, dependen de la participación de la sociedad civil para desarrollar capacidad al nivel local.

La estrategia equivocada. Los problemas cotidianos de inseguridad, desempleo y deficiente infraestructura social y física, representan amenazas mucho más graves que la eventualidad de una inundación o derrumbe. Por consiguiente se deben tener en cuenta la historia, las particularidades y las prioridades de cada comunidad en el momento de tratar de promover la gestión del riesgo a este nivel puesto que, de lo contrario, la comunidad simplemente se puede mostrar poco receptiva a un esfuerzo de esta índole. Además, el PNUD ha recalcado el hecho de que las comunidades más vulnerables a los desastres naturales por lo general cuentan con un número desproporcionadamente elevado de personas analfabetas. Por lo tanto, se deben adoptar instrumentos y estrategias tendientes a capacitar a todas las personas que puedan participar y a construir la capacidad necesaria.

Un enfoque equivocado hacia la comunidad. Por último, en ciertas ocasiones se puede caer en la tentación, cuando se pretende ganar en tiempo y eficiencia, de poner en marcha proyectos participativos directamente al nivel de la comunidad sin la intervención de un comité en calidad de intermediario. Sin embargo, la sostenibilidad de este tipo de método resulta cuestionable y así lo reconoce la mayoría de las ONG. Un desarrollo sostenible requiere realizar esta tarea, aunque no es fácil construir la capacidad de un comité local para que maneje sus propios riesgos.

VI. Lecciones aprendidas

Si bien los proyectos financiados por el Banco Mundial se encuentran todavía en una etapa incipiente, las actividades iniciales han despertado un gran entusiasmo en las comunidades participantes y recibido el apoyo total de los municipios.

Aunque se trata de un concepto relativamente nuevo, durante los tres años pasados muchas entidades ensayaron el manejo participativo del riesgo a una escala pequeña y ya es posible extraer algunas enseñanzas de estas experiencias. La principal conclusión es que el manejo participativo del riesgo produce beneficios, dado que genera un sentido de propiedad y produce ahorros directos en relación con las pérdidas causadas por los desastres. No obstante, ¡el manejo del riesgo por parte de la comunidad constituye todo un desaffo! Pese a que los problemas difieren de un lugar a otro y la sostenibilidad requiere de mucha paciencia, es posible obtener grandes logros.

Conseguir una participación real de la comunidad en el manejo de los riesgos constituye una tarea difícil, y todos los actores que realizan labores de campo reconocen que se trata de un trabajo que consume mucha energía. No obstante, la paciencia y la capacidad de escuchar se suelen ver recompensadas con grandes logros, tal como lo atestiguan todos los ejemplos antes descritos. El lema "pequeño proyecto, gran impacto" de CHF sintetiza la experiencia de esta organización en el sentido de que incluso los proyectos a escala reducida pueden aportar grandes beneficios a las comunidades.

Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua: Campesinos revitalizan una cuenca hidrográfica en San José de Ocoa, República Dominicana

por

EVELYN TULLY COSTA
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

NADIM KHOURI
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

Resumen

En el transcurso de los últimos cuarenta años, en las estribaciones de los Alpes Dominicanos, una serie de alianzas entre pequeños poblados, una asociación de fomento regional, el gobierno nacional, organismos de ayuda internacional y, más recientemente, el Banco Mundial, han transformado parte de la provincia de San José de Ocoa en un modelo de cooperación para la sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural. En este capítulo se analizan las enseñanzas que ha dejado la alianza entre una ONG local de larga trayectoria (la Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa, ADESJO) y un organismo del gobierno (el Instituto Nacional de Recursos Hídricos). Su labor colaborativa recibió el apoyo de un componente piloto financiado por el Banco Mundial para la gestión sostenible de los recursos de la cuenca hidrográfica.

I. Introducción

A. Antecedentes

Más de la mitad de la población dominicana de escasos recursos¹ vive en zonas rurales montañosas, que abarcan más del 67 por ciento de la masa continental del país. Luego de muchos años de prácticas agrícolas no sostenibles, deforestación incontrolada, fuegos forestales, urbanización sin ninguna planeación y la consiguiente degradación de las principales cuencas hidrográficas del país, la supervivencia de las fuentes de agua natural de la República Dominicana se encuentra amenazada en la actualidad. Se están perdiendo enormes extensiones correspondientes a zonas de cuencas hidrográficas debido a la tala de árboles y al pastoreo de ganado de terratenientes acaudalados, además de que los pequeños agricultores y campesinos sin tierras también han explotado estas áreas arborizadas esenciales para dedicarlas a actividades agrícolas de subsistencia. Aunque los cálculos

¹ El Informe de Evaluación de la Pobreza 2002 del Banco Mundial calcula que el 57 por ciento de la población pobre de la República Dominicana habita en zonas rurales. La población del país es de 8,6 millones de habitantes; cerca del 25 por ciento vive por debajo de la línea de pobreza y debe sobrevivir con US\$ 2,00 diarios.

varían, se mantiene aproximadamente el 18 por ciento de la cubierta forestal del país, con una cubierta proporcional baja en las cuencas hidrográficas vitales del país.

Como ocurre en muchas otras partes del mundo, la República Dominicana encara una grave crisis de recursos hídricos, acompañada de implicaciones políticas, ecológicas y económicas. El gobierno dominicano, que sólo en estos últimos años empezó a abordar el problema, acaba de promulgar leyes de protección ambiental que disponen la recuperación de las zonas de cuencas hidrográficas vitales. Un reto inmenso que debe enfrentar hoy el gobierno es el de replantear los métodos de desarrollo a fin de lidiar con los problemas sociales y sus relaciones con el medio ambiente.

Afortunadamente, muchas de estas preocupaciones han sido atendidas por algunas ONG pequeñas, que llevan en funcionamiento varias décadas en República Dominicana. Sus áreas prioritarias de desarrollo han abordado los problemas económicos y sociales de fondo que asocian los problemas de la pobreza con el degradado medio ambiente.

B. ADESJO a lo largo de varias décadas

Ubicada en las estribaciones de la Cordillera Central, la Provincia montañosa de San José de Ocoa está situada a unos 100 kilómetros al noroeste de Santo Domingo, la capital de la República Dominicana. Esta provincia se extiende por un área de 855 kilómetros cuadrados de crecientes regiones alpinas subtropicales, con algunos picos que llegan a alturas de más de 2.000 metros. Ocoa cuenta con una población de unos 110.000 habitantes, la mayoría de los cuales se gana la vida como campesinos que cultivan de pequeños lotes de tierra situados en las faldas de la cordillera. Sus cultivos más comunes son repollo, cebolla, berenjena, frijol, papa, tomate y zanahoria, además de café y diversas frutas.

En 1962, al año del asesinato del dictador Rafael Leonidas Trujillo, un grupo de líderes cívicos de Ocoa fundó la Asociación de Desarrollo de San José de Ocoa (ADESJO) con el fin de aliviar la pobreza sistémica de la zona. Empleando un enfoque integrado de desarrollo la ADESJO aprovechó una tradición local de trabajo existente, denominada "convite". Según esta antigua costumbre, se dedica un día a la semana a trabajar voluntariamente en una brigada de labores en el terreno de algún miembro de la comunidad o en alguna propiedad común. Haciendo uso de los consejos comunitarios existentes y alentando la creación de nuevos consejos, la ADESJO ha ayudado a los aldeanos a identificar sus problemas y necesidades, haciéndolos partícipes directos de los procesos de toma de decisiones y estimulando a la vez la tradición centenaria del convite. Gracias a lo anterior se han formado más de ochenta consejos locales descentralizados y muy bien establecidos.

En diversas ocasiones, incluso durante la invasión estadounidense de 1965, la ADESJO fue tildada de "subversiva" por los gobiernos conservadores debido a su trabajo con grupos campesinos. No fue sino hasta que el huracán David destruyó vastas extensiones de la campiña en 1979 cuando las autoridades reconocieron la labor de fomento emprendido en

Ocoa. Desde ese entonces el gobierno empezó a cooperar con los proyectos de la ADESJO.

La ADESJO, o la "Junta" como se le conoce más comúnmente en Ocoa, se ha convertido esencialmente en un gobierno alternativo de base comunitaria, con una infraestructura completamente operativa, que incluye departamentos de salud, recursos naturales, educación y género, capacitación vocacional, y crédito.

Actuando como centro de recursos, la ADESJO proporciona materiales y apoyo, tanto técnico como organizacional y financiero, a diferentes proyectos. Desde mediados de los años 1960, la ADESJO ha establecido alianzas con una serie de organizaciones de ayuda internacional, así como con fundaciones y con el gobierno. De otro lado, se ha incorporado a sus numerosos proyectos un gran número de voluntarios locales e internacionales, brigadas de unidades de construcción, médicos y militares, trabajadores religiosos, educadores y propietarios de empresas, así como científicos y ambientalistas. Sus tareas comprenden la construcción de vías, clínicas, escuelas, viviendas, sistemas de riego y acueductos, reforestación, cultivos orgánicos e iniciativas de reforma agraria (en el anexo se pueden consultar algunos de los logros de la ADESJO desde 1965).

Impulsada durante los pasados treinta y siete años por su director ejecutivo, el Padre Luis Quinn, sacerdote católico canadiense, la ADESJO ha urdido el sentido de espiritualidad y apoyo mutuo con los intereses medioambientales y sociales, desde una lógica cultural en una población primordialmente católica con costumbres afrohispanas. El lema de la ADESJO, "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua" describe adecuadamente a esta organización.

II. Proyecto de riego de tierras y administración de cuencas hidrográficas

Como parte de una serie de proyectos nacionales que les permita a los agricultores mejorar, poseer y administrar la infraestructura de riego de las partes bajas de las cuencas hidrográficas de las tres principales cuencas fluviales dominicanas (que representan diferentes condiciones agroecológicas de la República Dominicana), el Banco Mundial le ha ofrecido financiamiento al Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

El objetivo general es mejorar los ingresos de los agricultores en los tres sitios en los que funciona el proyecto, (1) rehabilitando los sistemas de riego y drenaje; (2) estableciendo servicios eficaces de apoyo para la producción agrícola, la gestión de recursos hídricos y la operación y mantenimiento de sistemas de riego y (3) fomentando la conservación ambiental y la agricultura sostenible mediante un componente piloto de administración de cuencas hidrográficas. El proyecto pretende no sólo beneficiar a los agricultores y a las gentes del campo, sino también reducir los costos fiscales de los esquemas de riego, adoptando políticas adecuadas de recuperación de costos.

Las siguientes secciones de este capítulo tratan sobre el componente de administración de las cuencas hidrográficas.

A. Descripción del componente piloto de administración de cuencas hidrográficas

En el caso de las zonas de las cuencas de Ocoa, el INDRHI (por medio de su componente administrativo, el Proyecto Manejo de Tierras Regadas y Cuencas, PROMATREC) contrató a la ADESJO para ejecutar el programa piloto en la cuenca de Nizao, que incluye cinco zonas de microcuencas: Rancho Arriba Zona Oeste, Nizao Medio, Mahoma/Mahomita, Jigüey y Arroyo Cañas. Debido a que las microcuencas cubren únicamente el 7,8 por ciento de la cuenca superior total del río Nizao, representan una muestra representativa de las condiciones de ordenamiento territorial y, lo que es más importante, en ellas habitan las comunidades más necesitadas de la cuenca. El presupuesto total para este segmento del proyecto es de US\$ 2,4 millones.

B. Objetivos

Los objetivos generales del programa experimental son desarrollar modelos agrícolas sostenibles, destinados a conservar los recursos naturales y proteger las zonas de cuencas hidrográficas vitales por medio de la reforestación y la utilización de tierras agroforestales sostenibles. Esto implica la participación de la comunidad, con el fin de elevar el nivel de vida de 938 familias que viven en las cinco microcuencas hidrográficas. Los objetivos específicos incluyen:

- fortalecer las organizaciones comunitarias y volverlas autosuficientes;
- posibilitarles a las comunidades la autogestión de los recursos financieros;
- educar a las familias campesinas en la administración y utilización de los recursos ecológicos;
- desarrollar modelos de producción agrícola orgánica y sostenible;
- fomentar pequeños sistemas de riego en parcelas cultivadas en las laderas y estribaciones de la cordillera para aumentar la productividad;
- formar un Comité de la Cuenca del río Nizao, compuesto por los grupos comunitarios involucrados;
- reformar el ordenamiento territorial con sistemas de riego compartido, vinculados al programa de reforestación, con el fin de llevar a cabo el mantenimiento de la cuenca hidrográfica y
- proporcionar apoyo a la ADESJO para fortalecer su rol de agente de fomento.

C. Participación de la comunidad

La metodología de la ADESJO en relación con la participación comunitaria se basa en los Consejos Comunitarios locales y en el tradicional sistema de "convite", que continúa

siendo fuerte en esta región (véase el recuadro 1). El diseño del proyecto, apoyado por el Banco Mundial, mantuvo, en la medida de lo posible, estas tradiciones establecidas de tiempo atrás para respaldar el funcionamiento eficiente de la ADESJO. El proceso del convite comprende:

- la formación de grupos comunitarios (con la ayuda de la ADESJO) y la elección de dirigentes del Consejo Comunitario;
- la realización de reuniones de planeación comunitaria para determinar las necesidades, que luego son priorizadas, y el establecimiento de un cronograma de actividades;
- la movilización de brigadas de trabajo utilizando el sistema de convite;
- la capacitación de los consejos comunitarios y equipos del convite por parte de trabajadores de extensión de la ADESJO;
- la ejecución de las actividades y
- la evaluación del proyecto con la participación de la comunidad.

De manera simultánea, los directivos del Consejo Comunitario asisten a una Asamblea General de la ADESJO, en la que se esbozan y presentan las necesidades de sus comunidades. Luego de que la ADESJO organiza y aprueba las propuestas debidamente priorizadas, los diferentes departamentos de ADESJO, con sus respectivos jefes de departamento y técnicos, trabajan con los grupos comunitarios en la puesta en marcha de las propuestas. Este es el momento en el que los departamentos de la ADESJO coordinan el apoyo tanto técnico y logístico como fiscal y de voluntariado, con las diversas comunidades y sus proyectos.

Recuadro 1. La integración de la espiritualidad, la dignidad humana y la acción ecológica en Los Palos Grandes

Encaramado en una cresta desde la que se divisan los valles de los ríos Nizao y Ocoa se halla Los Palos Grandes, una comunidad compuesta por alrededor de noventa familias campesinas. Treinta y dos de éstas forman parte del Consejo Comunitario, que ha colaborado en el curso de los treinta años pasados en proyectos de desarrollo de la ADESJO, con brigadas de trabajo utilizando el convite. Han puesto en marcha la conservación de los suelos en más de 1.000 "tareas"² de tierras, construido un acueducto de agua potable y excavado sus propias carreteras, inicialmente con herramientas de mano. En los últimos cinco años el poblado ha venido recibiendo el apoyo del programa ADESJO-PROMATREC, destinado a restablecer partes de la cuenca hidrográfica local Rancho Arriba Zona Oeste.

La ejecución del proyecto recibe dos veces por semana visitas y asistencia técnica especializada del personal de ADESJO-PROMATREC, al igual que cantidades masivas de contribuciones de mano de obra en especie, utilizando el sistema tradicional del convite. Brigadas de entre quince y veinte personas trabajan un mínimo de dos veces a la semana para llevar a cabo las tareas. Los Palos Grandes ha contribuido con más de 1.528 días de mano de obra, a una tasa de RDS 100,00 por jornal diario, es decir un total de RDS 152.800,00 en un periodo de un año.

El programa de crédito contemplado en la iniciativa ADESJO-PROMATREC marca la primera vez que el poblado ha tenido acceso a préstamos de menor cuantía. Según Luis Manuel Ortiz, tesorero del Consejo Comunitario, quien administra el fondo rotativo de aproximadamente RDS 123.476,00 (US\$ 7.483,00): "Contaremos con un fondo considerable en diez años, cuando recibamos los pagos de todos, ¡algo que ya está

² 1 tarea = 629 metros cuadrados.

sucediendo! Hasta ahora hemos otorgado diez préstamos, ocho de los cuales han sido para pequeños negocios y los otros dos para mejorar pequeñas granjas cafeteras. Queremos hacer crecer el fondo de manera que siempre tengamos recursos para nuestra comunidad, y no gastarlo en su totalidad". Estos préstamos se otorgan a una tasa del 12 por ciento anual, inferior a la de la banca comercial, cuyo valor oscila entre el 24 y el 36 por ciento anual. Estos empréstitos son críticos para los agricultores de menores recursos de la zona, en particular para aquellos que no poseen títulos de propiedad, lo cual constituye el mayor impedimento para obtener el financiamiento de los bancos comerciales.

Entre otras iniciativas de ADESJO-PROMATREC en Los Palos Grandes, tanto en curso como proyectadas, se encuentran las de reforestación, sistemas de riego, guardería comunitaria, alfabetización de adultos, mantenimiento de vías y creación de un comité de recursos naturales para administrar las actividades tendientes a proteger la cuenca hidrográfica.

III. Ejecución del proyecto

En los subproyectos de PROMATREC sujetos a financiación (es decir, a la proveniente del Banco Mundial), las comunidades interesadas identifican las actividades prioritarias de un abanico de subproyectos que cumplen con los requisitos exigidos. El apoyo prestado por el programa piloto se puede aplicar a dos amplias categorías de subproyectos: los que promueven la gestión sostenible de bosques públicos o comunes y los que promueven la intensificación de la producción agrícola sostenible en pequeñas granjas privadas. En el campo, los equipos de la ADESJO les ayudan a las comunidades a establecer prioridades y conformar propuestas. Como último paso, se revisan las propuestas y se les integra a un plan anual, que luego se presenta para el estudio y la aprobación del INDRHI. Estos planes requieren la aprobación tácita ("no objeción") del Banco Mundial.

ADESJO recibe la financiación del Banco Mundial a través del INDRHI, luego de que este instituto presenta la solicitud de una suma global al Banco. Las comunidades contribuyen principalmente con mano de obra y uso de equipos. Aunque el Gobierno de la República Dominicana (GRD) conserva la responsabilidad general de la gestión financiera, el diseño piloto garantiza la circulación de fondos de la ADESJO a las respectivas comunidades, con el fin de causar los mínimos cambios posibles a la interacción normal de la ADESJO con las comunidades. La ejecución de los subproyectos es realizada por las comunidades, con la asistencia técnica de la ADESJO.

El componente piloto, más allá de ejecutar subproyectos en comunidades específicas, está facilitando la formación de alianzas entre las partes interesadas y mejorando, por ende, la gestión general de las cuencas hidrográficas. Por ejemplo, la ADESJO está intentando convencer a los grandes terratenientes de que adopten métodos de producción agrícola sostenible en la cuenca del Ocoa. Asimismo, la ADESJO se encuentra apoyando los esfuerzos del proyecto tendientes a formar un consejo de cuencas hidrográficas, que agrupe a los agricultores de las tierras altas y a los usuarios rurales del agua (irrigadores, municipios, industriales y otros), con el fin de fomentar los conceptos de gestión integrada de las cuencas y adelantar actividades específicas.

IV. Medidas del éxito

En el componente piloto del proyecto correspondiente a la gestión de las cuencas hidrográficas, la financiación del Banco Mundial apoya el fortalecimiento institucional en general y la asistencia técnica a la ADESJO, así como los subproyectos específicos para las comunidades. Ejemplos de estos subproyectos incluyen viveros comunitarios para la producción de semilleros, administración del pastoreo utilizando barreras vivas, plantaciones forestales con fines comerciales, gestión y protección de los bosques naturales, reforestación, producción sostenible de café, creación de huertos frutales, conservación de los suelos y riego a pequeña escala.

A. Resultados

Para la primavera de 2001 la alianza ADESJO-PROMATREC ya había:

- organizado 21 Consejos Comunitarios en vías de alcanzar una funcionalidad total;
- realizado 19 conferencias comunitarias participativas con INDRHI-ADESJO;
- instalado 41 sistemas de riego, tanto individuales como comunales, para 151 hectáreas de tierra irrigada que favorecieron a 141 familias;
- otorgado préstamos a 333 familias para pequeños negocios y otras inversiones productivas;
- implantado modelos de lotes de tierra para fines agroforestales;
- aplicado medidas y prácticas de conservación de suelos en 646 hectáreas;
- sembrado o rehabilitado 92 hectáreas de café;
- cavado 100 "fosos ecológicos" para mejorar el manejo de desechos sólidos;
- establecido 159 viveros de arbustos (2 centrales, 7 comunales y 150 individuales) que producen más de 800.000 plantas al año;
- protegido 83,3 hectáreas de tierras de pastoreo con barreras vivas;
- adquirido semillas para distribuir en la cuenca del río Nizao y recogido 91 libras de semillas;
- sembrado 19,18 hectáreas de árboles frutales;
- sembrado 59,7 hectáreas de café;
- obtenido un certificado de siembra para 46,3 hectáreas de bosques con fines comerciales y administrado 26,6 hectáreas de bosques con derechos de talado;
- hospedado 42 grupos en colonias de vacaciones educativas, en coordinación con la Secretaría de Educación;
- realizado más de 100 cursos y talleres en diversas comunidades;
- facilitado la apertura de 16 cuentas bancarias administradas por los Consejos Comunitarios para el manejo de los fondos por parte de éstos destinados a diferentes actividades de producción;
- creado 18 comités de crédito comunitario para las 18 comunidades ubicadas en las microcuencas de Rancho Arriba, Nizao Medio, Arroyo Cañas y Jigüey;
- firmado convenios de participación comunitaria con el INDRHI, la ADESJO y las comunidades beneficiarias;

- conformado un equipo para los programas de alfabetización a adultos con facilitadores de las comunidades en las que funciona PROMATREC;
- organizado un intercambio de experiencias entre las comunidades, con participantes de La Vigía de Arroyo Cañas, Los Peña y Derrumbado;
- producido 74 programas destinados a informar al público en general acerca de las actividades del proyecto de PROMATREC y
- creado un comité de usuarios global de la cuenca del río Nizao.

B. Examen de mediados del período

En el año 2000 un examen a fondo del proyecto, realizado a mediados del periodo y auspiciado por el Banco Mundial, reveló que la iniciativa de las cuencas hidrográficas de Ocoa había mostrado los mejores resultados en relación con todos los demás componentes, puesto que se había completado una porción significativa de los objetivos de desarrollo prometidos. El éxito de este componente se debió a:

- haber entendido la manera de tratar las correlaciones entre pobreza, deforestación y pérdida de agua, además de haber obtenido la experiencia práctica en ello;
- la trayectoria exitosa de iniciar y completar los proyectos dentro de los plazos fijados;
- haber podido adelantar fondos cuando se tenía que enfrentar la situación crónica de pagos retrasados del gobierno, gracias a lo cual se pudieron cumplir los compromisos con las comunidades;
- un enfoque de desarrollo integrado, que comprende un componente de propiedad y reforma de la tenencia de la tierra, que les confiere a los campesinos una participación individual y colectiva en los proyectos y en su propio futuro;
- la participación comunitaria en todas las decisiones críticas, incluidas las áreas de educación, micropréstamos, viveros de arbustos (para sembrar en suelos tanto privados como comunales), titulación de tierras y gestión agroforestal, y
- la capacidad de la ADESJO de aprovechar y promover las costumbres tradicionales del convite, que permiten compartir la mano de obra que ofrece la región.

La ADESJO ha comprobado ser efectiva y capaz de administrar proyectos multinivel y grandes sumas de dinero. Trabajando en conjunción con la ADESJO, el GRD y el Banco Mundial, se pudieron utilizar los recursos establecidos en forma eficiente.

V. Aspectos repetibles de la alianza ADESJO-GRD-Banco Mundial

A medida que el proyecto va llegando a su culminación, sus socios están contemplando la posibilidad no sólo de aumentar el área de apoyo *dentro* de la cuenca hidrográfica (superando la proporción actual del 7,8), sino de poner en marcha proyectos participativos de gestión de otras cuencas hidrográficas.

Si bien se tiene que aceptar que no hay dos situaciones exactamente iguales, vale la pena anotar algunas de las características del presente experimento que, si se promueve o sitúa en otras circunstancias, aumentaría la probabilidad de éxito de las actividades de gestión de cuencas hidrográficas en República Dominicana y en otros países del mundo. Estas características son:

- un enfoque integrado del proyecto, que combate la pobreza a muchos niveles, a saber, por medio de la educación, las prácticas agrícolas, el manejo de cuentas bancarias locales y de otras formas;
- compromiso a largo plazo de las ONG con los proyectos y las comunidades;
- conocimiento de la cultura y costumbres locales, que se puede utilizar en forma positiva al diseñar los proyectos;
- liderazgo de las ONG sin ninguna participación política;
- arraigado nivel de confianza de las comunidades;
- asociación con una ONG de larga trayectoria con historial previo de terminación exitosa de proyectos;
- participación significativa de las comunidades en calidad de asociadas, y no de simples receptoras, que realmente se encargan de dirigir los proyectos;
- gestión eficiente de la ONG;
- posibilidad de que el INDRHI utilice el modelo de la ADESJO en el plano nacional;
- planeación de largo plazo;
- asociación con una ONG que cuenta con habilidades de mediación, genera respeto entre las comunidades, los organismos gubernamentales, la sociedad civil y otros entes semejantes y puede transferirles responsabilidades a éstos;
- asociación con una ONG que utiliza métodos prácticos y coherentes para apoyar a las comunidades en la solución de sus problemas.

Entre los subproyectos específicos sobre cuencas hidrográficas que se podrían repetir en tareas de fomento en otros lugares se encuentran los siguientes:

- Prácticas agrícolas sostenibles
- Bancos locales en los poblados
- Conservación del suelo
- Viveros locales
- Componente de reforma de tenencia de la tierra/riego compartido/reforestación, si el plan tiene en cuenta los factores de tiempo (5, 10, 15 años o más) y organización adecuados.
- Sistemas de consejo comunitario y convite

Estos modelos específicos también incluyen aspectos de los que los observadores *no suelen* percatarse en los proyectos cuyos resultados no son exitosos y que anuncian tener un modelo de "desarrollo integrado" como meta.

Quizás el aspecto más importante de la replicabilidad radica en aliarse con una ONG que realmente opere en el ámbito local y goce de credibilidad en la comunidad. Este tipo de

este programa, un terrateniente acepta ceder los derechos de producción agrícola de su tierra hasta en un 50 por ciento a un grupo de familias sin tierra, muchas de las cuales, de lo contrario, se estarían ocupando de limpiarla (podándola y quemándola) para sembrar cultivos de corto plazo en laderas empinadas. Trabajando mancomunadamente, con el apoyo financiero y técnico de la ADESJO, se está construyendo un sistema de riego que permite establecer tres ciclos de cultivos en lugar de uno solo. La reforestación, la conservación del suelo y, más recientemente, las técnicas de cultivos orgánicos, son requisitos que se han incorporado a este esquema. Si la tierra se vende todos pierden el agua, por lo cual el valor radica en el hecho de compartir el agua y los cultivos, mas *no* la tierra.

En parte gracias a la intervención de la ADESJO, el diseño del proyecto PROMATREC incorporó en las regiones críticas de la cuenca hidrográfica alta los aspectos de propiedad de tierras y equidad. Ya se han programado cuatro de estos proyectos para la cuenca del río Nizao, uno de los cuales funcionará en Los Palos Grandes. Sin embargo, la ejecución de las actividades de titulación de tierras se impulsó más activamente en las zonas bajas de las cuencas hidrográficas. Este aspecto es especialmente significativo para la viabilidad del proyecto. En lugar de limitarse a utilizar a los campesinos sin tierra como jornaleros para la siembra de árboles (una estrategia que empleaba anteriormente el gobierno dominicano), el componente piloto introdujo nuevos modelos de programas gubernamentales para las zonas rurales.

De igual manera, hay una mayor demanda de labores de fomento en las tierras de propiedad privada que en las de propiedad común, debido a los incentivos ofrecidos a los grupos comunales. Un incentivo clave de este componente fue la compensación en especie ofrecida a los jornaleros con alimentos donados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). No obstante, el potencial que representa el trabajo en propiedades comunes excede considerablemente tanto la capacidad del PMA como la de otros programas de distribución de alimentos.

Por último, la sostenibilidad financiera del proyecto piloto es incierta después de la vida del proyecto. La cuestión es el establecimiento de mecanismos institucionales y financieros (un "fondo para cuencas hidrográficas" de tipo rotativo) que podrían continuar financiando el tipo de operaciones de ordenamiento territorial sostenibles que reciben apoyo financiero del Banco en la actualidad. Los últimos meses del proyecto resultan ser un momento crítico para establecer tales mecanismos.

VII. Lecciones aprendidas

El modelo de alianza ADESJO-INDRHI-Banco Mundial cuestiona las hipótesis actuales respecto a si las ONG deben cumplir funciones subsidiarias al organismo regente (u organismo de ayuda, para este efecto). En este caso, la ONG jugó un papel de gran importancia en la concepción, planeación y ejecución de los proyectos de fomento. En la evaluación inicial del proyecto se identificó a la ADESJO como socia para la "contratación

directa" en la ejecución de dicho proyecto, gracias a que el rol que desempeña y la posición que ocupa son únicos en el área de modalidad piloto del proyecto.

Sin embargo, en el personal de la ADESJO queda la sensación de que si esta asociación hubiese participado más de lleno en la etapa del diseño se habrían podido incluir más componentes de desarrollo integrado en la lista de posibles subproyectos. Así se habría podido financiar un mayor número de actividades regulares de la ADESJO en áreas tales como vivienda, salud, educación e infraestructura, rubros que no fueron incluidos en el préstamo.

Los miembros de ADESJO han expresado la necesidad de trabajar en colaboración con el gobierno y los organismos de ayuda, tal como lo han hecho durante los pasados 25 años con muy buenos resultados, pero en condiciones que protejan la relación tradicional con las comunidades y eviten la incidencia de interferencias políticas.

Según los revisores de la alianza ADESJO-INDRHI, la ADESJO acogió con beneplácito la financiación y el apoyo general que se le brindaron, pero tuvo que enfrentar conflictos ocasionales con organismos del gobierno sobre algunos asuntos no sólo de carácter conceptual (por ejemplo, el interés en el desarrollo integrado) sino administrativo, por ejemplo, el temor a la intervención gubernamental, antes mencionada, en el control de las operaciones.

En cuanto a la concepción del preproyecto y al proceso de selección de la alianza, es preciso que el Banco Mundial evalúe estrictamente la capacidad y el grado de compromiso de las entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, de trabajar en forma conjunta. En particular, se necesita establecer todas las garantías posibles que aseguren que los procedimientos específicos del proyecto no interfieran con la autonomía de la ONG. Esto es de especial importancia para protegerse de situaciones en las que los fondos dedicados al desarrollo sean utilizados ocasionalmente para influencias políticas.

Además, la financiación para los trabajos de mejoramiento de la parte alta de las cuencas hidrográficas es relativamente inferior a la de las obras de rehabilitación de riego de la parte baja de las mismas. Aprovechando las enseñanzas que dejó la etapa experimental, tanto el Banco como el GRD podrían ampliar el alcance a nuevos beneficiarios e interlocutores y obtener una mayor participación de sectores interesados en la parte alta de las cuencas, para así lograr una integración más sistemática entre los proyectos de cuencas y los de riego.

De igual forma, si se pretende conseguir un impacto significativo del componente piloto, el 7.8 por ciento de la zona del proyecto de cuencas necesita un aumento dramático, extendido a un lapso de tiempo prolongado, en los tres sitios escogidos para el proyecto.

Para finalizar, el trabajo de titulación de tierras de la parte alta de la cuenca está avanzando con mayor lentitud que el de las áreas de riego de la parte baja. El anhelo de los pobladores de la parte alta de la cuenca, de conseguir títulos de propiedad formales de sus tierras,

coincide con los intereses referentes al bien público en el manejo de los recursos naturales de forma sostenible.

VIII. Perspectivas futuras

Dado que la participación de una amplia variedad de actores de la sociedad civil se ha convertido en una pieza clave en muchos de los proyectos financiados por el Banco Mundial, un análisis cuidadoso de esta alianza entre los sectores público y privado mejoraría la capacidad futura del Banco de conceptualizar y estructurar proyectos, tanto en la República Dominicana como en otras partes del mundo. Tal como lo considera la ADESJO, la autonomía de la ONG se debe defender en este tipo de proyectos.

En los próximos meses la ADESJO y el Banco, como parte de sus esfuerzos por explorar fuentes adicionales de financiación para el mejoramiento de la parte alta de la cuenca, explorarán la posibilidad de instaurar un sistema de pago de los servicios ambientales que ofrece la cuenca hidrográfica. Este sistema tendría en cuenta, por ejemplo, la compensación parcial de los agricultores de la parte alta de la cuenca que utilizan técnicas de gestión sostenible con pagos provenientes de quienes se benefician más adelante, en los lugares más bajos, de un agua más limpia. Este constituirá un paso fundamental en la extensión de este componente para cubrir cuencas adicionales.

Según el Padre Luis Quinn, presidente ejecutivo de ADESJO, el grupo debe enfrentar varios desafíos:

Necesitamos tener el valor —sin importar quién ofrece el dinero— de mantenernos firmes y continuar siendo autónomos en nuestra misión. La gente debe entender que si contamos con un (excelente) historial es por buenas razones. Y esto necesita ser respetado y analizado. Es desastroso ver las cuencas fluviales tan agotadas en una zona como la de Ocoa, donde las políticas han sido incoherentes —esto es un peligro, cuando los pobres son tan vulnerables. Gastar dinero solamente por cumplir con un cronograma de corto plazo de algún organismo de financiamiento puede anular de la noche a la mañana un esfuerzo de toda la vida por producir el cambio. Todo el tiempo hemos estado luchando por esto. Cualquier cosa que ponga en riesgo el proceso de autosuficiencia constituye un peligro, y no debemos exponernos a los caprichos de la política de la compra. Para lograr un desarrollo verdaderamente significativo se necesita tiempo y se requiere entender cómo son en realidad la gente, la cultura y el potencial de una zona.

Anexo

Resumen de las actividades de fomento comunitario desarrolladas por ADESJO y por los pobladores de 140 comunidades rurales y barrios urbanos en San José de Ocoa, República Dominicana entre 1965 y 2001

- Se edificaron 1.573 viviendas familiares y se repararon 5.680 más. El valor aproximado de la inversión en vivienda de tipo popular en nuestras comunidades fue de US\$ 4.534.857,14 (RDS 63.488.000,00).³
- Se construyeron 140 acueductos comunitarios.
- Se construyeron 2.600 letrinas familiares en 50 comunidades.
- Se edificaron 10 clínicas rurales.
- Se edificaron 64 centros escolares.
- Se construyeron 12 centros comunitarios.
- Se construyeron o repararon 517 kilómetros de vías rurales.
- 6.045 hectáreas de tierra con diferentes medidas de conservación de suelos (130.000 días de trabajo voluntario).
- Se reforestaron 6.617 hectáreas de tierra para protección o para comercialización futura.
- Se sembraron 13.234.000 árboles (80.000 días de trabajo voluntario).
- Se sembraron 235 hectáreas de tierra con árboles frutales utilizando exclusivamente métodos orgánicos.
- Se cultivaron 250 hectáreas de tierra con verduras orgánicas.
- Se construyeron 86 sistemas de riego (35 sistemas colectivos/comunitarios y 51 sistemas individuales).
- Riego de 815 hectáreas de tierra, con 997 familias beneficiadas.
- Se reorganizaron 82 Consejos Comunitarios.
- 16 Consejos Comunitarios que administran fondos rotativos para reinversión local.
- Se estableció 1 laboratorio in vitro.
- Se estableció 1 vivero.
- Se construyó 1 cocina de sopas comunitaria.
- Se establecieron 17 viveros comunitarios con capacidad total de producción de 510.000 plantas.
- 90 viveros administrados por familias, con capacidad total de producción de 450.000 plantas.
- 2 viveros de la ADESJO con capacidad total de producción de 330.000 plantas.
- 5.091 familias beneficiadas con 18.094 semovientes, distribuidos así: 312 novillas, 12 bueyes, 345 caprinos/ovinos, 16.996 gallinas ponedoras, 169 cerdos, 211 conejos y 49 colmenas apícolas.

³ La tasa de cambio promedio durante el periodo de la cartera de préstamos entre 1993 y 2001 fue de US\$ 1,00 = RDS 14,00. Estadísticas preparadas por el personal técnico de la ADESJO. Revisado y traducido por Cameron Zywnia (ADESJO). San José de Ocoa, República Dominicana, febrero de 2002.

- Se instalaron 342 sistemas de energía solar en 324 viviendas, clínicas, escuelas y centros comunitarios.
- 8 años de operación del programa de colonias de vacaciones educativas en 43 escuelas rurales y 2 escuelas urbanas, con la participación de 23.081 niños de ambos géneros; 8.970 padres y madres de familia como personal de apoyo; 754 docentes y 1.642 facilitadores comunitarios; un total de 34.447 participantes.
- 1 programa de reintegro de menores trabajadores de la industria cafetera (de la Provincia de San José de Ocoa) al sistema de educación formal. Los niños beneficiarios residen en 39 comunidades y asisten a 39 escuelas de educación básica.
- 2.037 menores trabajadores en edad escolar rescatados de labores de tiempo completo, a menudo peligrosas, y reintegrados al sistema de educación formal.
- Se evitó que 4.017 menores en trabajos potenciales de alto riesgo se convirtiesen en trabajadores de tiempo completo.
- 1 programa de alfabetización para adultos en 21 comunidades, que benefició a 283 hombres y mujeres.
- 1 programa de salud oral, apoyado por estudiantes y profesores de odontología (de las universidades de Maryland y Mississippi así como de la Universidad Autónoma de Santo Domingo). Programa de purificación de aguas. Programas de vacunación y tratamiento de parásitos, llevados a cabo en cooperación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Se establecieron 7 farmacias permanentes con medicamentos a precios económicos y 5 casetas de servicios de medicamentos.
- 1.999 beneficiarios de créditos económicos.
- Cartera de préstamos de US\$ 2,509.299 (RD\$ 35,130.190) (para producción agrícola y pecuaria, microempresas, sistemas de riego comunitario, pequeños sistemas de riego individual e instalaciones de energía solar), excluyendo las inversiones en vivienda económica.
- US\$ 1,348.598 (RD\$ 18,880.374) destinados a la producción agropecuaria y a pequeñas operaciones de riego individual facilitadas por créditos a bajos intereses.
- US\$ 122.737 (RD\$ 1,718.318) para microempresas urbanas y rurales con apoyo de créditos económicos.
- US\$ 1,012.605 (RD\$ 14,176.476) en sistemas de irrigación comunitarios facilitados por créditos económicos.
- US\$ 25.359 (RD\$ 355.022) en instalaciones de energía solar facilitadas por créditos a bajos intereses.

Expresándose a través de las fronteras: Taller de consulta de salvadoreños en el extranjero sobre el proceso de modernización de la justicia de su país

por

WALEED HAIDER MALIK
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

ALEXANDRA HABERSHON
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

Resumen

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador, que se encuentra adelantando un proyecto de modernización judicial está incluyendo, en su estrategia de consultas con los interesados, a los salvadoreños que residen en Estados Unidos. En este capítulo se describen las metas, metodologías y resultados de los dos talleres de consulta, uno efectuado en El Salvador y el otro en Washington, D.C. El primero de éstos contó con la participación de jueces de El Salvador y se diseñó con la finalidad de recopilar información acerca de las percepciones y prioridades que se tienen sobre la reforma y modernización de la administración de justicia en este país. En este taller se identificó también la necesidad de realizar consultas de seguimiento con salvadoreños residentes en el exterior. El segundo taller analiza el enfoque diferente que se utilizó para incluir en el proceso de consulta a los salvadoreños que viven en el área de Washington, D.C.

I. Introducción

Como parte de la preparación del proyecto de modernización judicial de El Salvador, la Suprema Corte de Justicia de este país consultó a una amplia diversidad de interesados, principalmente por medio de talleres que les sirvieron de guía para orientar los objetivos de este proyecto de reforma hacia la satisfacción de sus necesidades concretas. El proceso de consulta fue definitivo para definir las metas y prioridades del proyecto y establecer el impulso necesario para el cambio en el sistema judicial. En el grupo de consulta

Este trabajo fue elaborado conjuntamente con el Centro de Recursos de Centroamérica (CARECEN) en Washington, D.C. Los autores agradecen a la Embajada de El Salvador en Washington, D.C., al Embajador de El Salvador en la OEA, a la Corte Suprema de Justicia de El Salvador y al Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador por sus ideas, participación y colaboración. Igualmente queremos reconocer la valiosa contribución de Donna Dowsett-Cirolto, Ernesto May, Ronald Myers, Roberto Siman, Christopher Neal, Suzana Augusto, María Dakofias, Richard Messick, Roberto Panzardi, Nina Ohman, Pia Peeters, José Roberto López Calix, Ricardo Tejada, Roby Senderowitzsch, Manilde Bordon, Cristina Villegas, Claudia Morbiducci, Alexandra Minoff, Saúl Solórzano, Mauricio Alarcón, Raúl Rodríguez, Ana María Delgado, José Ramos, Walter Monge Cruz, Ernesto Campos, Araceli Martínez, Milly Rodríguez, Ivette Iriheta, Raúl Rodríguez, Lee Morrison, Barbara Walker, Ruxandra Bundescu, Sharon Spriggs, Maria Novoa, Elizabeth Greene y Raúl Guéchez, representada en ideas, comentarios, sugerencias y participación.

participaron más de mil personas, tanto internas como externas al sistema judicial, como jueces, administradores de juzgados, miembros del Congreso, agrupaciones de mujeres, organismos donantes, abogados, asociaciones comerciales, ONG, medios de comunicación, facultades de derecho, universidades y otros usuarios del sistema judicial. La Corte Suprema mostró un alto grado de liderazgo y visión al extender este proceso a los salvadoreños residentes en el exterior, mediante un taller de consulta para la comunidad salvadoreña residente en el área de Washington, D.C.

II. Talleres de consulta con grupos de interesados en el sistema judicial en El Salvador

Las consultas, que constaron de sesiones de tres días cada una, culminaron con una presentación en la que se compendian los problemas que afectaban a la rama judicial y las soluciones propuestas para resolverlos. Las actividades de los talleres incluyeron sesiones de votación (utilizando la tecnología "Option Finder"¹), cuya finalidad era obtener datos cuantitativos acerca de la percepción que tenían los participantes del sistema judicial salvadoreño. Siguiendo la metodología de facilitación de talleres "Metaplan",² el trabajo de los grupos perseguía cuatro objetivos clave:

- Identificar las áreas (problemas) críticas que afectan la administración de la justicia en El Salvador y proponer soluciones apropiadas;
- Generar ideas para el desarrollo y ejecución de programas de modernización de la rama judicial y del Consejo Nacional de la Judicatura;
- Reunir ideas en torno al establecimiento de políticas de capacitación y desarrollo para el personal judicial y

¹ El "Option Finder" es un instrumento de votación electrónica, diseñado para medir en forma instantánea las opiniones de los participantes en un seminario o taller. La forma en que funciona consiste en que el facilitador del taller proyecta las preguntas desde un computador a una pantalla grande, y los participantes registran su voto por medio de dispositivos manuales remotos. Los resultados, que son anónimos, aparecen inmediatamente en la pantalla. Una de las múltiples ventajas de esta tecnología es que permite tabular los resultados (opiniones, preferencias, etc.) de manera instantánea y transparente. Por otra parte, genera un espíritu de participación colectiva, que puede ser muy productivo para determinar los objetivos del taller.

² La técnica "Metaplan", creada originalmente por una firma de consultoría alemana en la década de 1970, hoy cuenta con muchos adeptos y con aplicaciones derivadas. La técnica resultó ser particularmente útil para fomentar el intercambio de ideas en grupos grandes, dado que invierte los estilos tradicionales de gestión verticalista de arriba hacia abajo, que tienden a favorecer el status quo e impiden las comunicaciones abiertas entre diferentes jerarquías institucionales. El Metaplan, que se refiere tanto a la técnica misma como a los materiales logísticos que le sirven de fundamento, se basa también en la premisa de que mientras mayor sea el número de interesados que participan en el proceso mismo de análisis y toma de decisiones, mejor resultará la etapa de ejecución, dada su eficacia en función de los costos y de los resultados. Para la facilitación de las sesiones de grupos, Metaplan crea una estructura de comunicación eficaz, gracias a que identifica tareas y metas específicas, revisa los resultados en sesiones plenarios y concentra la discusión de determinados temas y tareas en grupos pequeños. Por lo general, funciona con un facilitador entrenado, que utiliza materiales tales como tableros livianos en los que se recopilan y priorizan las contribuciones de los participantes y "visu-cases" (kits que contienen una variedad de tarjetas y otras ayudas para visualizar el proceso de lluvia de ideas). Adaptado de: N. Habershon, "Metaplan: Achieving Two-Way Communications", aparecido en *The Journal of European Industrial Training*, Volumen 17, No. 7 (MCB, University Press Limited, 1993).

- Compartir experiencias que contribuyan a mejorar el desempeño de los jueces en diferentes instancias y especialidades, así como el del personal del Consejo Nacional de la Judicatura.

Los talleres se realizaron en forma de sesiones estructuradas de reflexión bajo dos interrogantes generales: ¿cuáles son los principales problemas que afectan a la administración de justicia? y ¿qué áreas necesitan mejorarse para modernizar la administración de justicia?

Aunque los talleres se estructuraron en torno a estos dos interrogantes generales, evidentemente las prioridades de los diferentes grupos de interesados fueron variadas, en especial entre los grupos internos y externos a la problemática judicial. Mientras que los encargados de dictar las políticas y los administradores asistieron a todos los talleres, la orientación específica que se le confirió a cada evento hizo posible abordar inquietudes de grupos individuales, garantizando, a la vez, que la discusión y los resultados generados fuesen realistas y aplicables. El proceso fue orientado por facilitadores debidamente entrenados. Como era de esperarse, las percepciones y prioridades de los administradores y funcionarios de los juzgados fueron diferentes a las de los jueces, académicos, asociaciones comerciales y ONG. Aunque no se esperaba que los participantes que no eran ni funcionarios del sistema judicial ni abogados estuvieran muy familiarizados con el marco jurídico, estos grupos sí contribuyeron con una importante perspectiva de sus necesidades particulares. Por ejemplo, los talleres con los jueces contemplaron el análisis de asuntos tales como la necesidad de reformar la contratación, capacitación y evaluación de los jueces, mientras que los miembros de las comunidades comerciales pudieron aclarar interrogantes y ofrecer varias reflexiones acerca del fomento de la inversión extranjera y la racionalización de los procedimientos burocráticos legales para pequeñas empresas, entre otros.

De modo semejante, los enfoques de los jueces y administradores fueron diferentes. Los temas del taller para jueces versaron sobre principios legales; nuevas perspectivas locales e internacionales sobre resolución de conflictos; el rol social del juez; el juez en los procesos civiles, laborales y comerciales; el juez en los procesos penales y juveniles; el juez en los procesos de familia; la organización de las tareas del juez y la atención a los usuarios del sistema de justicia; la independencia de los jueces; la estabilidad y la ética; y la selección, capacitación y evaluación de los jueces.

Como contraste, los asuntos que se debatieron en los talleres para funcionarios administrativos incluyeron temas como el marco legal de la gestión administrativa y operación del Consejo de la Judicatura; la gestión financiera; la importancia de la tecnología en la información y las comunicaciones; la planeación estratégica; las estadísticas; la ética y la gestión de recursos humanos.

Para ofrecer un ejemplo más pormenorizado de la selección de prioridades y de las conclusiones generadas por los talleres de consulta e ilustrar el proceso de lluvia de ideas, se presenta un resumen de las conclusiones a las que llegó uno de los grupos de trabajo en un taller para jueces. Este resumen, que constituye una síntesis representativa de las

conclusiones que alcanzaron los grupos de trabajo en general, invita a una reflexión provechosa sobre las prioridades y sentimientos que perciben y manifiestan los jueces en relación con la modernización del aparato judicial.

III. Resultados de un taller para jueces

La primera tarea de los participantes consistía en identificar, en términos generales, los problemas que consideraban más críticos para mejorar el desempeño del sistema judicial. Enseguida, los grupos de trabajo centraban sus sesiones de debate y lluvias de ideas en estos mismos problemas, con la finalidad de generar ideas y proponer soluciones. Los participantes identificaron cinco problemas principales que afectan la administración de justicia:

- **Retrasos en los procesos judiciales:** se consideró que la acumulación de casos por resolver era particularmente crítica, dado que el número de casos presentados ante los juzgados va en aumento.
- **La falta de confianza de los usuarios** en el sistema judicial, que se complica aún más con las acusaciones sobre corrupción aparecidas en los medios masivos de comunicación, también representó una preocupación urgente.
- **Las debilidades en la administración y gestión de la función judicial** fueron calificadas, en términos amplios, como ineficiencia burocrática y negligencia profesional.
- A la **falta de credibilidad del sistema judicial** y a la **falta de respeto por la autoridad de la justicia** se les consideró como problemas que deterioran el desempeño del sistema judicial en todos los niveles.
- La **deficiente concentración en las necesidades del usuario** también se presentó como una de las preocupaciones.

Los grupos de trabajo comentaron que, en muchos aspectos, estos problemas están relacionados entre sí y señalaron la necesidad de un cambio global en la cultura interna de la administración de justicia. Este cambio necesitaría incluir, por ejemplo, una capacitación mejorada y continua de los funcionarios de la justicia en todos los niveles jerárquicos, mejores estrategias de comunicación social, una serie de reformas legislativas y, sobre todo, un cambio de actitud en la cultura interna de las instituciones judiciales.

Sin embargo, tal como parece indicarlo el alcance de los problemas, los grupos de trabajo observaron claramente que lo que se requería era no solamente un análisis muy amplio, sino también una reforma estratégica y focalizada de todas las áreas de actividad de la rama judicial, del Consejo Nacional de la Judicatura y de las instituciones del sector. Para darle un impulso a este enfoque, los grupos de trabajo clasificaron en categorías las áreas de actividad de la rama judicial y presentaron recomendaciones de reforma orientadas a cada una de ellas. A continuación se exponen tales recomendaciones:

Actividad social (recursos humanos). Se le debe prestar atención a la aplicación plena de la Ley de la Carrera Judicial (así como a los cambios necesarios para aumentar su vigencia), que implicaría crear de incentivos a esta carrera; asegurar que los salarios y ascensos sean equitativos y acordes con la competencia, capacitación y desempeño de cada funcionario; garantizar los beneficios a los empleados y recuperar la dignidad de la función judicial tanto dentro como fuera de las instituciones de justicia. Para abordar estos problemas, se debe adelantar una campaña encaminada a combatir la corrupción y una estrategia de comunicaciones sociales destinada a mejorar la percepción de la función judicial del público. Otra conclusión a la que llegaron estos grupos fue que se requería estandarizar el proceso de selección de los jueces, de manera que éstos fuesen escogidos únicamente con base en su preparación y méritos personales. Igualmente manifestaron que se deberían reformar los mecanismos de evaluación vigentes. Estos mecanismos tendrían que ser más correctivos que punitivos, y los evaluadores deberían ser, preferiblemente, jueces o abogados con experiencia. Por otra parte, las evaluaciones se deberían cumplir en forma oportuna y a los jueces se les debería también dar la ocasión de presentar sus explicaciones en caso de recibir una evaluación negativa.

Actividad jurisdiccional (simplificación de las leyes y reorganización de los procedimientos). Los grupos del taller identificaron la necesidad de modernizar los procedimientos de los juzgados introduciendo, por ejemplo, audiencias orales; desarrollando o aplicando mecanismos alternativos de resolución de disputas y modernizando o automatizando los trámites de documentación, archivo y citación. Los cambios legislativos harían necesaria la correspondiente reorganización estructural de los juzgados. La creación de centros de manejo de documentos apoyaría la racionalización de la distribución del trabajo en los juzgados. En el área de la justicia penal, es indispensable la coordinación y cooperación entre los organismos pertinentes.

Actividad administrativa (trámites burocráticos y gestión). Junto con las reformas administrativas es preciso adelantar una reorganización estructural tendiente a solucionar una serie de funciones repetidas, particularmente debido a que las debilidades administrativas y deficiencias organizacionales perjudican el buen desempeño del sistema judicial en todos los ámbitos. Los grupos de trabajo reconocieron que a la administración del sector de justicia de El Salvador se le percibe en gran medida como ineficiente, lenta y llena de incoherencias en las normas y procedimientos de funcionamiento. Por consiguiente, los grupos le concedieron especial prioridad a la eliminación de los aspectos burocráticos innecesarios, así como a la necesidad de dotar a los juzgados y despachos administrativos con los equipos necesarios y la tecnología adecuada que les permitan desempeñar sus funciones de modo eficaz y eficiente. Otros puntos críticos, en concepto de los grupos, fueron la erradicación de la ineficiencia y la corrupción, al igual que la necesidad de analizar las asignaciones presupuestarias en forma más pormenorizada.

Actividad cultural (ética, manejo del cambio, etc.). Los grupos de trabajo identificaron como áreas clave en esta categoría a la capacitación, los recursos y la ética. Opinaron que se deberían asignar fondos suficientes a la capacitación del personal e hicieron énfasis en que tal capacitación necesitaba ser una tarea continua, actualizada, práctica y disponible a todos los niveles jerárquicos del sector judicial. También sería preciso desarrollar la

capacidad de aprendizaje a distancia, como un medio efectivo y económico de implantar estrategias de capacitación en el plano nacional. Las oportunidades de entrenamiento deben ponerse a disposición no solamente a través de la Escuela de Capacitación Judicial, sino también por medio de programas para la capacitación impartida en otras instituciones, incluso con la posibilidad de programas de intercambio cultural. El grupo de trabajo recomendó que la capacitación debería comprender cursos de ética, así como la elaboración de un proyecto de Código de Ética Judicial. Los participantes del taller consideraron que los recursos educativos y de consulta eran insuficientes y que los juzgados deberían utilizar bibliotecas jurídicas y centros de información especializados y actualizados. La implantación de bases de datos computarizadas ofrecería un medio alternativo de acceso a las fuentes de consulta sobre temas jurídicos. Por último, los grupos identificaron la necesidad de un cambio de actitud en los funcionarios judiciales en general, es decir, la inminencia de cambiar la cultura predominante en las instituciones judiciales y de inculcar la cultura de integridad y excelencia.

Actividades orientadas a los usuarios (acceso a la información judicial). Para hacer que los servicios del sector judicial sean amigables a los usuarios, en todos los juzgados se debe establecer una Oficina de Información Pública y Comunicaciones. La dotación de esta oficina se podría hacer utilizando estudiantes de derecho que adquirieran experiencia práctica en las operaciones cotidianas de los juzgados y gozaran de la oportunidad de interactuar con los usuarios de los servicios judiciales. Los grupos consultados también determinaron la necesidad de enfocar los servicios a los usuarios que residen más allá de las fronteras geográficas del país, dado que aproximadamente el 30 por ciento de la población de El Salvador vive actualmente en el exterior.

IV. Participación de más allá de las fronteras: Consultas con salvadoreños que viven en el extranjero

Para que las iniciativas de reformas al sector judicial tengan éxito es esencial, como lo es en el caso de cualquier reforma institucional, establecer programas de consulta muy amplios con todas las partes interesadas. Es frecuente encontrar que, entre los grupos de interesados de la sociedad civil que disfrutan de mayor vocería, están los representados por las organizaciones más establecidas y que cuentan con una trayectoria de colaboración institucional. Los grupos que suelen recibir la menor atención en este proceso son los que con mucha frecuencia tienen las necesidades más urgentes y los mínimos recursos o canales a través de los cuales poder expresar sus necesidades.

Pese a que las consultas realizadas por la Corte Suprema de Justicia de El Salvador movilizaron a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ONG, desde las de mayor hasta las de menor magnitud, que cuentan con una amplia y variada capacidad de influencia y que se encuentran situadas dentro de las fronteras del propio país, la Corte se enteró de que se había dejado a una gran cantidad de salvadoreños por fuera del proceso. Entonces se propuso la innovadora idea de llevar a cabo un taller de consulta con los salvadoreños residentes en el exterior, como una forma de zanjear esa brecha y de llegarle a una

comunidad con intereses evidentes en el proceso y necesidades muy especiales en relación con los servicios judiciales.

El objetivo del taller efectuado en Washington, D.C., fue el de evaluar las percepciones y necesidades de la comunidad de expatriados en referencia con la administración de justicia en El Salvador, con el fin de incorporar sus resultados, junto con los de las consultas anteriores, al diseño del proyecto de reforma judicial. Aunque este taller se concibió originalmente como una extensión del proceso de consulta llevado a cabo en El Salvador, presentó en sí una serie de desafíos diferentes y dio lugar a soluciones innovadoras, lo cual ilustra las ventajas de ampliar la participación de la sociedad civil en la reforma de las instituciones del sector público. Las características clave del diseño del evento comprendieron la utilización de una ONG local de Washington para planificar el taller, identificar los contactos, escoger a los moderadores y ayudar a extender la invitación a miembros de la comunidad local; la participación de las embajadas de El Salvador en Estados Unidos y ante la OEA; la metodología y herramientas del taller y, por último, la interacción de los miembros de la comunidad con las personas encargadas de las políticas judiciales y con los magistrados de la Corte Suprema. Los participantes calificaron este taller como un éxito, y se espera que las experiencias que se cosecharon en esta ocasión sirvan de ejemplo para encontrar los medios de ampliar el enfoque consultivo, de manera que incluya a grupos de interesados que tradicionalmente se pasan por alto en las iniciativas de reformas al sector público.

Un taller de consulta de esta índole se torna aún más relevante por el hecho de que uno de cada cuatro salvadoreños reside actualmente en Estados Unidos, en donde las comunidades más numerosas se encuentran en California y Washington, D.C. Muchos salieron de El Salvador a raíz de la guerra civil que tuvo lugar entre 1980 y 1992, y formaron comunidades que continúan manteniendo fuertes vínculos personales y financieros con familiares y amigos de su país. De hecho, los giros remitidos a El Salvador por salvadoreños que viven en Estados Unidos suman alrededor de US\$ 1.7 mil millones (el equivalente al 13 por ciento de la producción económica total del país). Según una encuesta realizada a principios de este año, la mayor parte de la comunidad local residente en el área metropolitana de Washington, D.C. considera que el sistema judicial de El Salvador es lento y que carece de la información legal vital así como del acceso a los servicios judiciales. Aunque el sondeo pudo calibrar los sentimientos locales acerca del sistema judicial, se requería de un grado mayor detalle sobre las necesidades locales, a fin de tenerlas en cuenta al tomar decisiones de políticas con un mayor conocimiento de causa. El taller de Washington, que contó con la participación de los presidentes y miembros de la Corte Suprema y del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, reunió a la comunidad local con los representantes del sistema judicial, lo que permitió que se adelantara un diálogo abierto sobre las percepciones que tenía la comunidad, no sólo de los problemas que afectan el sistema de justicia sino también de la forma como se podrían satisfacer las necesidades legales y de información judicial.

Debido a que el grupo de consulta escogido constaba de una comunidad extensa de expatriados y no de un grupo de sectores específicos con necesidades e intereses claramente articulados, era necesario cerciorarse de que los participantes reflejaran una

muestra representativa de la comunidad local y de que se pudiesen abordar intereses dispares durante la reunión. De otro lado, a la comunidad de expatriados no se le había invitado nunca antes a participar en un evento de esta índole, por lo cual no había precedentes logísticos ni antecedentes organizacionales en los cuales basarse. La participación de una ONG local que había cumplido un papel activo con la comunidad salvadoreña ofreció la clave para establecer los contactos y explorar las diversas necesidades de la comunidad durante la etapa de preparación del taller. La ONG ayudó a distribuir invitaciones para la reunión, recomendó a miembros de la comunidad que actuaran de moderadores y presentó sugerencias para los debates. El diseño del taller pretendió ser lo más inclusivo posible y aunque fue difícil asegurarse de que todos los que respondieron a la invitación representasen las diversas necesidades de la comunidad, los cincuenta y nueve participantes del taller presentaron, en efecto, un amplio espectro de género, edades, ocupaciones e ingresos.

A. Debate focalizado y ambiente informal de diálogo

Como en los talleres anteriores, al principio del evento se utilizó la tecnología "Option Finder" para calibrar las percepciones de los participantes respecto al sistema de justicia e identificar, en términos generales, los temas prioritarios para discutir. Las preguntas se diseñaron de modo que se pudieran evaluar el grado de confianza de los participantes en el sistema de administración de justicia salvadoreño y la importancia de asuntos tales como la ayuda jurídica, la información legal y el acceso a los servicios judiciales. Enseguida, los participantes seleccionaron los temas que mejor correspondían a sus intereses particulares. Luego se reunieron en seis grupos de trabajo diferentes para adelantar discusiones focalizadas con sendos moderadores. Entre los temas de discusión se encontraron los siguientes:

- acceso a los servicios judiciales;
- percepciones del orden legal establecido;
- retos que representa la modernización de la justicia y
- marco legal para la inversión en El Salvador.

Entre las inquietudes específicas estuvieron, por ejemplo, la discriminación contra las personas de escasos recursos debido a los altos honorarios de los abogados y la necesidad de información acerca de cómo obtener el documento único de identificación que requieren actualmente las leyes salvadoreñas. Las recomendaciones incluyeron:

- la necesidad de campañas de información a través de los medios masivos para informales a los ciudadanos acerca de sus derechos y los servicios que existen para ejercerlos;
- la necesidad de servicios de mediación y conciliación como un paso obligatorio para la resolución de casos en los juzgados civiles y
- la capacitación adecuada de funcionarios judiciales, que le permita a la ciudadanía interactuar con las instituciones de administración de justicia.

Cada grupo nombró a un vocero para que presentara sus conclusiones al final de la última sesión plenaria. Durante las discusiones de grupo, miembros de la Corte Suprema y del Consejo Nacional de la Judicatura circularon informalmente entre los grupos para escuchar sus preguntas y responderlas.

Por recomendación del CARECEN, una ONG con sede en Washington, se decidió en la etapa preparatoria que la participación informal de los representantes del sistema judicial en los grupos de trabajo del evento favorecería la comunicación abierta y desinhibida. Los participantes informaron después del evento que, en efecto, la informalidad de las reuniones había sido clave para hacer productivas las discusiones. Los representantes de la rama judicial tuvieron la oportunidad de dirigirse formalmente a los participantes en una breve alocución de bienvenida, y también más tarde, después de que los grupos habían compartido sus conclusiones en la sesión plenaria, momento en el cual los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura, así como otros representantes, respondieron a las inquietudes y asuntos que se presentaron en el transcurso del día. Luego se les cedió la palabra a quienes tuviesen preguntas o comentarios. También surgieron la necesidad de extender el evento a otras partes de Estados Unidos y la posibilidad de organizar un evento similar en California.

La interacción cara a cara en un ambiente informal con representantes del sistema judicial fue un factor definitivo para el éxito del taller. Los participantes manifestaron haber sentido que se habían escuchado sus voces y que sus opiniones habían sido de verdad importantes para los encargados de la política judicial en su país. La presencia de representantes de la Embajada de El Salvador en el evento también constituyó un factor muy positivo, debido al papel crucial que ésta juega como punto de contacto y puerta de acceso entre las comunidades locales y el gobierno. De hecho, los participantes subrayaron la necesidad de poder contar con mayores recursos de información en la Embajada y de mejorar la accesibilidad de sus servicios, así como de disponer de canales alternativos para acceder a la información legal.

Las soluciones por medio de Internet fueron consideradas una elección obvia para sortear la experiencia, con frecuencia frustrante, de las largas filas frente a los escritorios de información de la Embajada. Según los expatriados, tanto la Embajada como el Consulado deben mantenerlos informados sobre el proceso de modernización en curso, así como sobre los cambios que sufra la legislación salvadoreña. También sugieren que el Consulado estableciera una dependencia dedicada a suministrarle información a la comunidad local sobre servicios legales y legislación.

B. Soluciones de información por medio de Internet

En coordinación con el Portal de Desarrollo del Banco Mundial, se invitó al taller, en calidad de observadores, a los representantes de una red de veintinueve salvadoreños, la Asociación Infocentros (www.infocentros.org.sv). Gracias a que tiene una presencia cada vez mayor en El Salvador y a que cuenta con los medios para brindar un acceso instantáneo a la información internacional, esta red contribuirá a facilitar el seguimiento al

evento y a despertar la conciencia pública al respecto, mediante enlaces en su portal Web tanto con la información como con los servicios judiciales. El apoyo del Portal de Desarrollo del Banco Mundial refleja el cambio de ambiente que ha tenido lugar en años recientes en la manera como el Banco hace disponible la información y ofrece un canal para compartir el conocimiento sobre las iniciativas de reformas, tales como la que se prepara actualmente en El Salvador.

V. Advertencias y lecciones aprendidas

Al preparar eventos de esta índole surge invariablemente una cantidad de obstáculos potenciales, la mayoría de los cuales suele hacerse evidente en la etapa preparatoria.

Como en cualquier proceso de consultas, desde el inicio es indispensable establecer abiertamente cuáles son las metas y comunicarlas con claridad a todos los involucrados. Esto ayuda a evitar que se creen falsas expectativas o a que se pierdan de vista los objetivos en el transcurso del proceso. Asimismo, asegura que los participantes se ciñan a los temas del evento y no caigan en la tentación de utilizar la oportunidad únicamente para expresar sus críticas o frustraciones hacia los representantes de las instituciones que tienen delante de ellos.

Aunque es evidente que una discusión franca de los problemas es parte fundamental del proceso, el objetivo primordial, en definitiva, debe ser el de trabajar en busca de soluciones. Dada esta ocasión sin precedentes que se les presenta a muchos de los participantes del taller de pronunciarse abiertamente en un foro público ante las más altas autoridades encargadas de políticas, también es crucial desalentar cualquier práctica altisonante o grandilocuente. Es clave mantener un debate estructurado, que permita la aparición de propuestas creativas, a fin de garantizar que el tiempo sea compartido en forma equitativa por todos los participantes.

Para conservar el impulso motivado por el evento y mantener la confianza que éste inspira, es crítico preparar el seguimiento.

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha dado un paso innovador en dirección a ampliar la participación de la sociedad civil en la reforma institucional. Este hecho también le ha brindado la oportunidad al Banco Mundial de explorar nuevos mecanismos tendientes a facilitar su trabajo en Centroamérica. El rol vital que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, contribuyendo a crear un proceso inclusivo y ofreciendo propuestas para la modernización del sistema judicial, ilustra la necesidad de esta clase de alianzas para lograr que los objetivos de la reforma reciban divulgación y se pongan en ejecución con buenos resultados.

Las conclusiones y recomendaciones que surgieron en los diversos talleres han sentado las bases del diseño del proyecto de reforma judicial que será emprendido por el sistema de justicia de El Salvador. El proceso de consulta con los interesados es una tarea continua, y

proseguirá durante la ejecución del proyecto como un mecanismo no sólo para hacerle seguimiento al cambio sino para evaluar su impacto, así como para adaptar y actualizar las actividades y objetivos de la reforma, según sea necesario.

El empoderamiento de pueblos autóctonos de Honduras mediante conocimiento y mecanismos de auditoría social: Programa “Nuestras Raíces”

por

XIMENA TRAA-VALAREZO
BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.

JORGE RODRÍGUEZ
FHIS
HONDURAS

Resumen

El alcance del programa “Nuestras Raíces” se extiende a los pobres y a los grupos étnicos excluidos, y trabaja de la mano con las federaciones étnicas hondureñas en beneficio de los más necesitados de entre los pobres. Su objetivo principal es mejorar las condiciones de vida básicas de los nueve grupos autóctonos de Honduras. Nuestras Raíces desarrolla la capacidad de los grupos étnicos y del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para trabajar conjuntamente en satisfacer las necesidades de infraestructura y financiamiento de estas comunidades. Este programa ocupa el segundo lugar en tamaño entre los proyectos financiados por el Banco Mundial para pueblos indígenas de la región de América Latina y el Caribe, y el primero en todo Centroamérica. Los beneficios institucionales rebasan los objetivos del programa y comprenden lo siguiente: (1) darles voz a las diez federaciones que representan a los nueve grupos étnicos y aumentar el capital social de estas comunidades; (2) generar un amplio sistema de auditoría social y (3) extender los principios de participación a otros organismos gubernamentales y ministerios sectoriales. El programa construye confianza y capacidad entre el FHIS y los pueblos autóctonos, de manera que los dos trabajen en armonía conjunta.

I. Antecedentes

Nuestras Raíces es el único programa de gobierno en el que los fondos van directamente a manos de los beneficiarios. Les paga a las comunidades la mano de obra en el proyecto que éstas escojan, y las entrena para colocar el dinero en su propio banco rural. El programa enseña la cultura del ahorro.

— Representante Miskito, taller técnico en el FHIS, mayo de 2002

En términos de pobreza, Honduras es tercero en la región de América Latina y el Caribe, después de Haití y Nicaragua. Su tasa anual de crecimiento poblacional, del 2,9 por ciento, corresponde al promedio más elevado del continente. Honduras es un país multicultural, multiétnico y plurilingüe, en el que los pueblos autóctonos tienen diversos orígenes, entre éstos Mesoamérica, la cuenca amazónica y África. Los grupos étnicos, que representan

aproximadamente el 14,5 por ciento de la población (es decir, un total de 1 millón de habitantes), están también localizados en el quintil más pobre. En Honduras la diferencia que se presenta en la distribución de ingresos entre ricos y pobres es abismal. La proporción del ingreso per cápita del quintil más pobre es de tan sólo el 1,6 por ciento, comparado con el 61,8 por ciento del quintil más rico.¹ Además de la situación de extrema pobreza, uno de los obstáculos para el desarrollo ha sido la falta de voz de los grupos étnicos en las decisiones referentes a los servicios que reciben y a la forma como se prestan estos servicios.

A. Diversidad étnica y lingüística

Son diez las federaciones legalmente constituidas que representan a los nueve grupos étnicos de Honduras: a los Lencas los representan el COPINH y la ONILH; a los Garífunas, la OFRANEH; a los Miskitos la MASTA; a los negros angloparlantes, la NABIPLA; a los Chortí, el CONIMCHH; a los Pech, la FETRIPH; a los Tawahkas, la FITH; a los Nahoas, la FINAH y a los Tolupanes la FETRIXY. Todos los grupos anteriores se enorgullecen de conservar su respectivo idioma nativo, así como sus tradiciones, sistemas de parentesco y legados culturales, salvo los Lencas, que dejaron de utilizar la lengua Maya desde hace un siglo. Algunos de estos pueblos, como los Miskitos, los negros angloparlantes, los Garífunas y los Pech, son trilingües.

B. Las etapas I y II del programa Nuestras Raíces abrieron el camino

El programa Nuestras Raíces fue creado por el gobierno hondureño en 1995, como respuesta a las exigencias que se presentaron en las manifestaciones étnicas masivas (o peregrinaciones), que protestaban contra la falta de acceso a los servicios públicos básicos y que solicitaban que el gobierno diese cumplimiento al Artículo No. 169 de la Convención de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, el cual fue ratificado por Honduras en 1994. El principal propósito de las demandas era, además de los derechos a las tierras, la falta de vías de acceso. La respuesta del gobierno fue la ejecución del programa Caminos para la Producción, que les permitió a los beneficiarios abrir y rehabilitar pequeñas vías y caminos terciarios, por cuyas obras se pagaban salarios nominales. Los costos de las etapas I y II del programa Nuestras Raíces (llevadas a cabo entre 1995 y 1997) sumaron US\$ 1,9 millones. Estas fueron financiadas con fondos nacionales que favorecieron a 60.000 personas, 72 por ciento de las cuales eran Lencas de la federación ONILH. El 28 por ciento restante pertenecía a otras cuatro federaciones. No se incluyó al COPINH, una federación de Lencas opuesta al gobierno. Los fondos del programa se desembolsaron a través de los alcaldes.

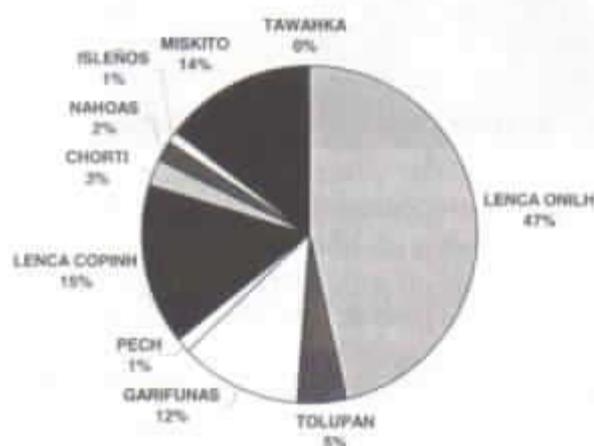
En 1997 se le solicitó al Banco Mundial el financiamiento de la etapa III del proyecto Nuestra Raíces, como parte del proyecto SIF III. Con el apoyo del Banco se realizaron una evaluación social y un plan de desarrollo para pueblos indígenas. Las consultas efectuadas en un retiro realizado en la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001).

(CONPAH), reveló que los beneficiarios quedaron satisfechos con los objetivos básicos de la etapa II del programa Nuestras Raíces, mas no así con la falta de participación, información y transparencia, ni tampoco con las muestras de sesgo político en la escogencia de los grupos específicos, las desigualdades, los presuntos malos manejos de los fondos y de paternalismo.

La figura 1, a continuación, ilustra la participación de los grupos autóctonos en las etapas III y IV del programa Nuestras Raíces. Todos los recursos fueron distribuidos en forma equitativa en relación con cada población respectiva.

FIGURA 1. Porcentaje de beneficiarios de Nuestras Raíces III y IV



II. Objetivos del programa

La meta principal del programa Nuestras Raíces es mejorar el nivel de vida de los nueve grupos étnicos de Honduras, fomentando el capital humano, los activos sociales y culturales y la equidad de género.

El programa persigue varios objetivos. El primero de éstos es **responder a las necesidades básicas de infraestructura social y económica de las comunidades étnicas**, financiando la organización y la mano de obra de proyectos a pequeña escala identificados, seleccionados y ejecutados por grupos comunitarios. El repertorio de alternativas de financiamiento disponibles es abierto, y puede abarcar desde proyectos de infraestructura social o económica hasta la protección del legado cultural o el turismo, así como la organización/capacitación de la comunidad, u otros semejantes.

En segundo término, para abordar el problema de falta de acceso a los microcréditos, el programa Nuestras Raíces les brinda a los grupos comunitarios los conocimientos y fondos necesarios para crear y administrar sus propios bancos comunales. El

programa fomenta una cultura de ahorro e inversión, que les recomienda a las comunidades participantes invertir los salarios devengados por su trabajo en el programa en la creación o fortalecimiento de sus propios bancos comunales, al igual que en proyectos de producción sostenibles.

Por último, el programa Nuestras Raíces busca **ofrecerles a las federaciones étnicas (tanto a los enlaces del FHIS como a los enlaces étnicos) y comunidades la información, los conocimientos y las habilidades administrativas necesarias para gestionar, administrar y supervisar proyectos a pequeña escala y bancos comunales.** Las federaciones reciben financiación para la operación y supervisión del proyecto. Con el fin de apoyar la ejecución de los microproyectos se establecen las disposiciones institucionales necesarias para la coordinación con los municipios, ministerios sectoriales (Educación, Salud y Agricultura), ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

III. Desafíos implícitos y rol que cumple del Banco

Un problema recurrente en el proceso de empoderamiento es el que los grupos étnicos y el FHIS reconozcan que los derechos humanos y las libertades civiles son esenciales para una vida digna. La negociación de los términos de empoderamiento de los grupos étnicos ha sufrido una evolución lenta y delicada, que pasó de ser un proceso de toma de decisiones controlado por el gobierno (en la etapa II del programa Nuestras Raíces) a uno en el que el diseño global del programa es determinado por un grupo tripartito (el gobierno, las federaciones técnicas y el Banco Mundial). Sin embargo, en definitiva, la meta consiste en fortalecer tanto al gobierno como a las federaciones étnicas, de manera que estas dos partes puedan negociar entre sí para obtener beneficios mutuos de manera sostenible, independientemente del Banco Mundial.

Las tareas que constituyeron los retos más grandes para el equipo del Banco Mundial en la formulación de la etapa III del programa Nuestras Raíces en 1997, fueron las de conseguir la confianza de unas federaciones étnicas escépticas y convencer a los funcionarios del gobierno de que los factores fundamentales para el éxito del programa con los grupos étnicos eran:

- la inclusión de las federaciones étnicas en el diseño y ejecución del programa;
- la equidad en la distribución de los recursos y
- la transparencia pública en la gestión financiera del programa.

La asistencia técnica del Banco Mundial desempeñó una función mediadora y catalizadora, encaminada a llevar a la mesa de negociaciones tanto al gobierno como a las federaciones, con el fin de asegurar que todas las decisiones se tomaran consultando a ambas partes y de garantizar equidad y transparencia en el manejo y distribución de los recursos.



Construcción vial en Pompoa, Santa Bárbara

IV. Participación de la sociedad civil

A. Los principios de equidad, transparencia y consenso

En 1998 las federaciones étnicas no confiaban en que el gobierno cumpliera con el programa en los términos convenidos. No obstante, las dos partes hicieron un esfuerzo por comunicarse entre sí. Las disputas entre las federaciones pertenecientes a la CONPAH produjeron una mayor incertidumbre respecto a si la confederación podría o no lograr unirse en torno a la representación de los pueblos autóctonos. Pese a que la etapa III de Nuestras Raíces fue aprobada por el Ministerio encargado del FHIS, otras personas adujeron que los fondos no se deberían destinar a los pueblos indígenas. Aunque el proceso educativo de los métodos de empoderamiento tardó dos años en afianzarse, los principios de equidad, transparencia y consenso se tradujeron en los siguientes elementos para la etapa III de Nuestras Raíces:

- El nuevo programa sería inclusivo, es decir que abarcaría a *todos* los nueve grupos autóctonos.
- Las decisiones sobre asuntos relacionados con el programa dejarían de ser responsabilidad exclusiva del gobierno y pasarían a ser responsabilidad compartida de los actores del grupo tripartito.
- Los recursos se distribuirían conforme al tamaño de la población de los grupos étnicos y a su respectiva capacidad de ejecución.
- Los beneficiarios no serían escogidos por el gobierno sino por las federaciones indígenas, con base en las condiciones específicas de pobreza.

- Los proyectos a escala pequeña no se limitarían a la construcción de vías, sino que abarcarían un abanico abierto utilizando una lista final de selección negativa.
- En el curso del proyecto, las comunidades estarían acompañadas de enlaces debidamente capacitados que representasen tanto al FHIS como a las federaciones étnicas.
- A las comunidades se les impartiría la capacitación adecuada para ayudarles a seleccionar, ejecutar y mantener el microproyecto que eligiesen.
- En aras de la equidad, se pagarían salarios normales a las comunidades, sin importar el tipo de microproyecto del que se tratase.
- Para cerciorarse de que las comunidades recibiesen las sumas de dinero correctas, los salarios ya no se desembolsarían a través de los alcaldes, sino que se pagarían, en foros públicos, directamente a los grupos de trabajo comunitario.
- A los grupos de trabajo se les impartiría la capacitación adecuada que les ayudase a invertir los salarios en la creación de sus propios bancos comunales o en actividades productivas.

Diversas evaluaciones participativas de la etapa II de Nuestras Raíces por parte de la firma hondureña ADECO, el BID, las federaciones y sus beneficiarios, así como por el equipo de supervisión del Banco Mundial, indicaron que las reglas básicas anteriores resultaron ser efectivas; sin embargo, para mejorar la etapa IV de Nuestras Raíces se introdujeron los siguientes elementos:

- Las federaciones étnicas necesitaban un fortalecimiento institucional y financiero para poder cumplir un papel eficaz en la cogestión del programa. Para tal efecto, se asignó un componente de US\$ 170.000 y se impartió la capacitación pertinente a las diez federaciones.
- En un país en el que el 45 por ciento de sus habitantes tiene que sobrevivir con menos de US\$ 2 diarios, el empleo temporal brindado por el programa Nuestras Raíces ayudó a paliar el problema más grave de falta de capital simiente. Sin embargo, se requería también un programa de capacitación más global para los beneficiarios, con el fin de asegurar la ejecución y el control social apropiados del programa.
- En el momento de calcular los salarios y planear los aspectos logísticos se tuvieron que contemplar los aspectos de aislamiento geográfico y diversidad cultural. Por esta razón, los costos en Moskitia e Islas de la Bahía resultan ser prácticamente el doble de los del resto del país.

B. Importancia de los proyectos a pequeña escala

Este es un programa de gran trascendencia para nosotros porque los fondos van directamente a la gente. Este año hemos realizado 116 microproyectos por un valor total de 3,2 millones de lempiras. [Muchas] comunidades de Copán Ruínas instalaron sistemas de riego y repusieron las tuberías que habían quedado destruidas por el huracán Mitch. Ahora los campos vuelven a mostrar su verdor y la tierra produce árboles frutales. Los grupos de trabajo también han construido muros de contención

para controlar las inundaciones y se han organizado para darles mantenimiento. Hay varios proyectos de construcción y renovación de centros de educación preescolar y básica. Como de costumbre, las labores de rehabilitación de vías son las más comunes. Los bancos comunales les están prestando una gran ayuda a estas comunidades.

—Extracto de entrevista en video a Ernesto Suchite, presidente de la Federación CONIMCHH (Chortí), abril de 2002.

Las evaluaciones de necesidades de los grupos étnicos, realizadas para obtener el Perfil Indígena de Honduras, revelan la urgente necesidad de llevar a cabo numerosos proyectos a pequeña escala. Más de 6.000 de éstos han sido ejecutados por las comunidades desde 1998, y más de 4.200 grupos (cada uno de ellos conformado por treinta adultos) han recibido capacitación en autogestión, es decir, en la capacidad de administrar y ejecutar proyectos propios en su totalidad. Dado que la etapa IV del programa Nuestras Raíces financia únicamente la mano de obra, los coordinadores capacitan y organizan a las comunidades para que acudan al municipio, a las ONG y a las iglesias, así como a los ministerios de Educación, Salud, Agricultura y del Interior para conseguir materiales, equipos, licencias y asesoría profesional. A cada uno de los miembros de los grupos comunitarios se le pagan quince días laborables a razón de 60 lempiras diarias (US\$ 3,80). Además, a cada grupo se le extiende un cheque por L.18.000 (US\$ 1.688) para la ejecución del proyecto. (Ciertas regiones especiales —Moskitia e Islas de la Bahía— reciben el doble de esta suma). En los proyectos que exigen mano de obra adicional la mayoría de los miembros de las comunidades están dispuestos a seguir trabajando sin ninguna remuneración.

Aunque la etapa IV de Nuestras Raíces ofrece un abanico abierto de alternativas, alrededor de la mitad de los proyectos implica la iniciación o rehabilitación de vías, caminos, canales, puentes o muelles para proporcionar acceso a diferentes escuelas y mercados. Los proyectos encaminados a mejorar la educación van desde construir viviendas para los docentes y cercar predios escolares, hasta construir centros de educación preescolar y renovar escuelas. Los proyectos relacionados con salud incluyen campañas sanitarias para la eliminación de vectores de ciertas enfermedades (como garrapatas y zancudos) y la malaria, así como para la reforestación y la protección de las cuencas hidrográficas. Los proyectos de drenaje, riego y protección de las cuencas mejoran la agricultura y la salud. Las comunidades instalan, asimismo, salones comunales multipropósito y tiendas de víveres, y se encargan de preparar panecillos (por ejemplo, de yuca) y de otros alimentos horneables. Entre los proyectos de mayor magnitud, que comprenden a varios grupos, se encuentran los de cooperativas de transporte, ganadería (como en Intibucá), construcción de pistas aéreas para aeronaves pequeñas (en Belén y Moskitia) y un proyecto de turismo cultural en las Cuevas Pintadas (en la región Lenca).

C. Bancos comunales

La parte más importante del programa Nuestras Raíces es la capacitación en la gestión y administración de los bancos comunales. Esto sí que cambia la vida de las comunidades étnicas.

- Guillermo Díaz, coordinador de Nuestras Raíces, FHIS

En las aldeas aisladas no hay bancos. Los pobres, los desnutridos y los harapientos carecen de acceso a las instituciones de microcrédito. Por lo tanto, los bancos comunales locales constituyen una solución viable para estos grupos. Esta idea ya fue puesta en práctica por los Lencas en 1990, con el apoyo de PLANDERO, y se convirtió en un pilar de la etapa I de Nuestras Raíces. Para el año 2000, este programa había ayudado a la creación o fortalecimiento de aproximadamente 2.500 bancos comunales pequeños en aldeas rurales aisladas, incluso en las zonas de Moskitia e Islas de la Bahía. En mayo de 2002, los MIS (Sistemas de Información Gerencial) del FHIS revelaron que la etapa IV de Nuestras Raíces había creado 1.800 bancos comunales nuevos y fortalecido otros 1.600 existentes, que atienden como instituciones locales de ahorros y microcréditos a por lo menos un millón de personas de las zonas rurales. Una evaluación del componente de microcréditos forma parte de la evaluación global del programa Nuestras Raíces, que está siendo adelantada por una firma independiente y financiada por el Banco Mundial.

Pese a que en Honduras hay una Ley de Bancos Comunales, estas entidades no se encuentran reguladas. Por consiguiente, son los propios miembros de cada banco los que toman las decisiones sobre tasas de interés, recargos, capitalización y temas similares. Los grupos comunitarios escogen una junta directiva y otras cuantas juntas, que supervisan una variedad de áreas tales como la vigilancia, los recaudos, las emergencias, la educación y los asuntos relacionados con las mujeres.

El impacto del componente de los microcréditos del programa Nuestras Raíces va más allá de los objetivos del proyecto. Aproximadamente 2.000 bancos comunales pequeños se han consolidado para formar veinticinco bancos comunales municipales en Lempira, Intibucá, La Paz y Francisco Morazán. De otro lado, en Lempira, La Paz y Francisco Morazán se han formado tres bancos comunales departamentales. Estos últimos funcionan como intermediarios financieros para los bancos pequeños.



Miembros del banco comunal de San Rafael

V. ¿Qué está funcionando especialmente bien?

Yo fui enlace del FHIS con Moskitia. Trabajé en la pequeña comunidad de Auka con José Seición (uno de los enlaces étnicos). La subfederación Miskita FINZMOS respaldó nuestra labor. Trabajamos con tres grupos (90 personas en total) en la construcción de tres puentes de madera pequeños para vehículos y cinco puentes peatonales. El trabajo fue realizado manualmente por hombres y mujeres. Gracias a ello hay en la actualidad 120 niños que pueden utilizar el puente del río Sulasabrin para ir a estudiar a la escuela, y los pequeños agricultores pueden transportar sus productos al mercado. Dado que la tasa de analfabetismo es superior al 80 por ciento en Auka, había únicamente cinco personas que sabían leer y escribir, por lo cual la junta directiva del banco comunal fue conformada por estas personas. Ellas crearon un banco comunal con L.27,000. La profesora les ayudó a redactar los estatutos.

—Oscar Acosta, Auka, Departamento de Gracias a Dios

Planes institucionales claros y simples. El FHIS y las federaciones administran y supervisan el programa en forma conjunta. Los equipos del FHIS y los enlaces étnicos viven con las comunidades en el curso del proyecto y después de éste. Los coordinadores de grupo, designados por cada grupo comunitario, reciben capacitación y transmiten los conocimientos adquiridos a las comunidades. Además trabajan de cerca con los enlaces y responden ante el FHIS y las comunidades.

Diseño y ejecución del proyecto participativo. Todas las decisiones y negociaciones referentes al programa se toman en talleres técnicos trimestrales, con la presencia del Ministro del FHIS y las federaciones. Las ayudas de memoria de las reuniones son firmadas por las partes involucradas. Las federaciones étnicas y los beneficiarios participan de lleno en todos los pasos del programa y son responsables por éste en forma solidaria. Las encargadas de la selección adecuada de los beneficiarios y de los enlaces étnicos, con base en criterios de selección previamente convenidos, son las federaciones étnicas y no el gobierno.

Seguimiento y evaluación participativos. El seguimiento al programa por parte de cada federación se analiza en los talleres trimestrales, en los cuales se aplican las medidas correctivas del caso, según sea necesario.

Focalización y presupuestación participativas. Todas las decisiones de focalización y presupuestación, tales como la distribución de recursos por grupo (o federación) étnico, las tarifas de mano de obra según cada región y los salarios para los enlaces del FHIS y los enlaces étnicos, así como los contratos de fortalecimiento institucional para las federaciones, se toman por consenso.² Todos de los contratos se pagan contra la entrega de los productos a satisfacción. Las adquisiciones correspondientes a la capacitación reciben una gran divulgación. En los talleres se analizan los informes sobre la marcha de los aspectos financieros, y las federaciones están en libertad de difundir o no esta información.

² Las tarifas de mano de obra son de US\$ 1.636 por grupo; los salarios para el FHIS y los grupos étnicos son de US\$ 1.818 por cada contrato trimestral; los contratos de fortalecimiento institucional para las federaciones son de US\$ 21.212 para las cuatro federaciones más grandes y de US\$ 15.150 para las seis más pequeñas.

A las partes interesadas del programa se les empodera mediante conocimientos y mecanismos útiles para la auditoría social y financiera. La auditoría social fluye en dos direcciones: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Por una parte, los coordinadores comunitarios evalúan la calidad de la capacitación recibida de la ONG que haya contratado el programa. Enseguida le presentan informes al FHIS sobre la organización comunitaria, el diseño y ejecución de los microproyectos y la inversión de los salarios que se haya realizado (bien sea en bancos comunales, en actividades productivas o en consumo). Actuando conjuntamente con los coordinadores de las federaciones, evalúan la labor desempeñada por los enlaces asignados a ellos. Tanto los enlaces del FHIS como los enlaces étnicos responden ante el FHIS por el trabajo que desarrollan los coordinadores y comunidades asignados a ellos. Por otra parte, el FHIS trabaja conjuntamente con las federaciones y supervisa el desempeño de éstas. Las federaciones reciben un control de auditoría periódico por parte del FHIS. A medida que los microproyectos van ingresando al ciclo de proyectos del FHIS, éste los evalúa y supervisa. Toda la información (procedimientos, evaluación, supervisión y pagos de los contratos) se registra en los MIS del FHIS. Las federaciones vigilan y supervisan todas las actividades de las comunidades e inmediatamente le informan al FHIS cualquier comportamiento inaceptable o problema que encuentren. Gracias a la auditoría social se reducen los robos a un mínimo. En el taller técnico más reciente, que tuvo lugar en mayo de 2000, sólo se reportaron tres casos de actos ilícitos de entre más de 3.000 cheques comunitarios entregados hasta entonces; el resultado fue el apresamiento de dos hombres y la fuga de un tercero hacia Guatemala.

Transparencia pública en los documentos fiduciarios y legales. Todas las actividades financieras de Nuestras Raíces se publican en los diarios locales y en la página Web del FHIS. El Ministro del FHIS invita a que cualquier irregularidad se informe públicamente. El FHIS denuncia ante los tribunales étnicos (fiscalía de etnias) cualquier práctica inaceptable que se conozca acerca de una federación, un enlace o un coordinador.

El fortalecimiento de capacidad resulta ser un ingrediente valioso. El programa de capacitación básica para las federaciones, enlaces, coordinadores y comunidades comprende el fortalecimiento de la capacidad para la formulación y gestión de los microproyectos, así como la gestión y administración de los bancos comunales. Más del 30 por ciento de los fondos se invierte en construir capacidad (véase la tabla 1).

Tabla 1. Población y distribución de fondos de la etapa IV de Nuestras Raíces IV por grupos étnicos

Grupo étnico	Población	Familias beneficiarias	Salarios por mano de obra en US\$	Capacitación * en US\$	Inversión total en US\$
Lenca ONILH	450.000	46.740	2.629.125	1.315.128	3.944.253
Lenca COPIN	60.000	20.400	1.147.500	576.641	1.724.141
Garífunas	300.000	18.000	1.012.500	661.344	1.673.844
Miskitos	70.000	23.040	2.592.000	1.192.650	3.784.650
Tolupanes	45.000	5.820	327.375	189.306	516.681
Negros angloparlantes	80.000	2.070	232.875	125.642	358.517

Pech	3.200	2.040	114.750	81.368	196.118
Chortí	8.000	3.480	195.750	104.800	300.550
Nahoas	12.000	2.760	155.250	98.572	253.822
Tawahkas	3.500	690	77.625	50.727	128.352
Total	1.031.700	125.040	8,484.750	4,396.178	12,880.928

¹ Incluye las inversiones totales en actividades y herramientas relacionadas con la capacitación por grupo étnico.

Fuente: MIS de Nuestras Raíces, Unidad Técnica del FHIS (mayo de 2002).

Financiación del programa. El costo de la etapa III de Nuestras Raíces fue de US\$ 6,3 millones, mientras que el costo total de la etapa IV es de \$13,6 millones. En la figura 2 se observa que más del 90 por ciento del financiamiento de la etapa IV va directamente a beneficiarios étnicos (125.040 familias de 4.200 comunidades, 420 equipos de enlace y 10 federaciones), representados en salarios por mano de obra o fortalecimiento institucional. El programa presta asistencia a los beneficiarios dirigiendo la inversión de los salarios a bancos comunales o a empresas productivas. De esta manera, un alto porcentaje de los fondos del programa se reinvierte localmente.

Amplia participación de municipios, otras instituciones gubernamentales y ONG. Debido a que el programa financia únicamente los costos de mano de obra de los microproyectos, las comunidades recurren principalmente a su municipio y a otras instituciones locales para obtener apoyo financiero y profesional, así como materiales de construcción. Las comunidades cuentan con el apoyo de los alcaldes y de los concejos municipales; de los ministerios de Educación (por medio del Programa Hondureño de Educación Comunitaria, PROHECO), de Salud (Departamento de Salud Étnica) y Agricultura (Alimentos por Trabajo); las embajadas; las iglesias y otros donantes. Los proyectos más grandes y que abarcan muchos grupos (como los de transporte, producción, las cooperativas de alimentos, el turismo cultural, etc.) han obtenido préstamos de los bancos comunales municipales.

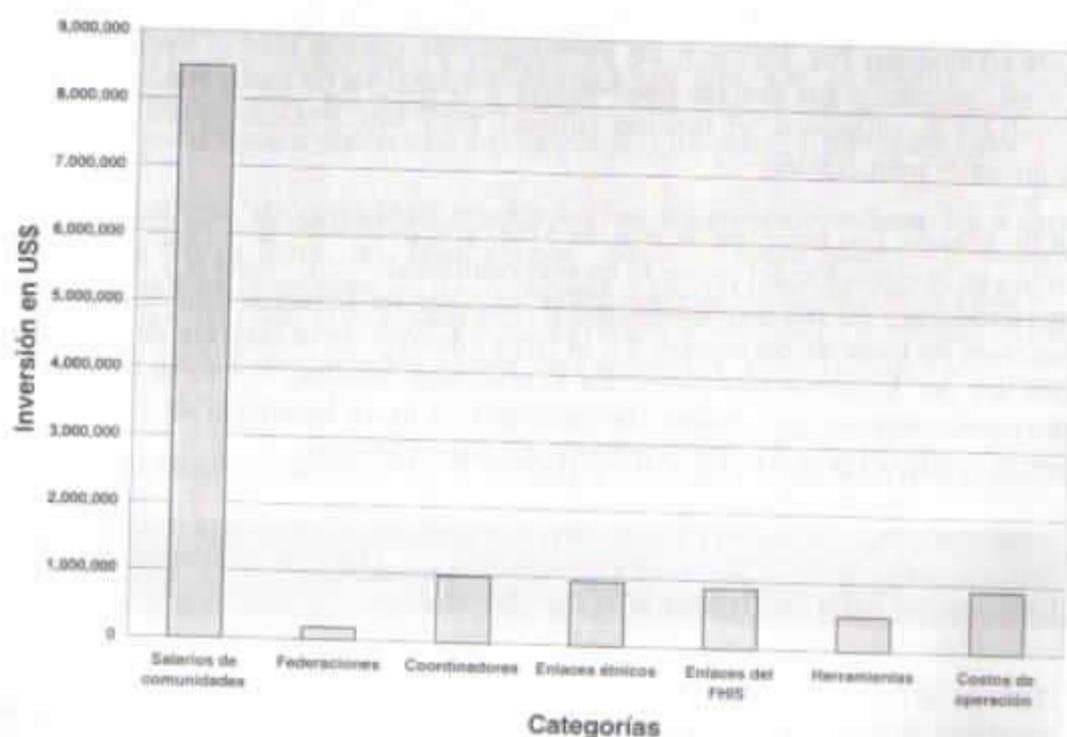
Equidad de género. Los informes de más de 3.000 grupos indican que, hasta la fecha, la participación en la ejecución del proyecto ha sido equilibrada entre hombres y mujeres (45 por ciento femenina y 55 por ciento masculina), pero que los hombres continúan al frente en los procesos de toma de decisiones. En la junta directiva de la mayoría de los bancos comunales hay por lo menos una mujer. En el programa Nuestras Raíces se presenta un gran entusiasmo respecto a la evaluación participativa de la Estrategia de Género, que cuenta con la ayuda del proyecto PROGENIAL del Banco Mundial.

VI. ¿Qué fue lo que no funcionó tan bien?

- Dada la presión de los grupos étnicos de ejecutar la etapa IV con rapidez, el programa de tres años se redujo a un año y congestionó los canales administrativos del FHIS.

- Algunos procedimientos de adquisiciones tanto del FHIS como del Banco Mundial pueden resultar difíciles de cumplir en los programas de fomento administrados por las comunidades, como es el caso de Nuestras Raíces. Por ejemplo, la aprobación de una licitación nacional por 4.200 juegos de herramientas para los grupos comunitarios tardó un año completo.
- Para realizar la labor de cogestión de Nuestras Raíces se necesita no sólo una evaluación a fondo de la capacidad institucional de cada federación, sino también un programa de capacitación más sustancial.
- Aunque con el sistema de pagos públicos en foros comunitarios abiertos se garantiza la transparencia del proceso, también se aumenta el riesgo de que los coordinadores sean asaltados en el momento de cobrar sus cheques. El nuevo gobierno ha dispuesto el giro de los pagos por cable a través de los bancos locales.
- El control de calidad de los microproyectos es difícil y la sostenibilidad de algunos proyectos a pequeña escala es cuestionable. En futuros programas, se recomienda financiar proyectos de más envergadura y sostenibilidad.
- Es posible que los nuevos desafíos (por ejemplo, la evaluación de la práctica tradicional del ahorro de los Garífunas, conocida como *vagasu*) requieran una adaptación adicional del programa, que responda a las necesidades de grupos étnicos específicos.
- Antes de un escalamiento del proyecto, posiblemente se requieren evaluaciones globales de los bancos comunales.

FIGURA 2. Distribución de costos de la etapa IV de Nuestras Raíces



VII. Evaluaciones del programa

Tanto el gobierno hondureño como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial realizaron evaluaciones, incluida una de la Oficina de Evaluación de Operaciones (OED, por sus siglas en inglés) en 2002. Ese mismo año, la firma hondureña ESA Consultores llevó a cabo una "Evaluación de la etapa IV de Nuestras Raíces", financiada por el Banco Mundial. Utilizando una muestra estratificada de cuarenta proyectos (de un total de 2.669 terminados a mayo de 2002), la evaluación incluye una encuesta a 960 hogares tanto beneficiarios como no beneficiarios, así como una evaluación inicial cualitativa de una submuestra rural de diez comunidades. Entre los hallazgos más importantes figuran los siguientes.

El proyecto cumplió sus objetivos de manera satisfactoria. Su grupo específico lo constituyen los deciles de más bajos ingresos de la población. El sentido de propiedad del proyecto es alto. Aunque el programa paga una remuneración correspondiente a 15 días de trabajo, en realidad los participantes trabajan un promedio de 22 días. El programa fomenta el capital social y la movilización de recursos. Cuarenta y siete por ciento de los Garifunas y 33 por ciento de los Lencas recibieron recursos en efectivo o en especie de los municipios (33 por ciento), de las ONG (29 por ciento) y de la comunidad (30 por ciento). Por lo general, la sostenibilidad de los microproyectos es débil; sin embargo, 91 por ciento de los participantes encuestados o entrevistados considera que la calidad de su proyecto es muy buena. En cuanto a los bancos comunales que promueve el programa, el 84 por ciento del universo de 2.669 microproyectos cuenta con un banco comunal y el 88 por ciento de los bancos está en funcionamiento. El sesenta y seis por ciento de estos últimos se conformó con fondos de la etapa IV de Nuestras Raíces. La evaluación calcula que el 97 por ciento del capital simiente para los bancos comunales de las comunidades indígenas proviene del programa Nuestras Raíces. Aunque la operación de estos bancos comunales no resulta satisfactoria desde el punto de vista de la microfinanciación, desde la perspectiva de los beneficiarios la operación de sus bancos es "excelente", debido a que benefician a la comunidad y, además, a que los estatutos de dichos bancos se determinan al nivel local. Para el 81 por ciento de los beneficiarios, su banco comunal es la única fuente de crédito de la que disponen.

VIII. Lecciones aprendidas

Para que tenga éxito, **el empoderamiento de los grupos étnicos excluidos debe ser el resultado de un proceso de negociación entre el gobierno y estos grupos.** El empoderamiento de los beneficiarios del proyecto se inicia con el conocimiento de dicho proyecto, la presupuestación participativa, el debate abierto de las reglas y beneficios y el consenso sobre las reglas de auditoría. El empoderamiento institucionalizado de Nuestras Raíces ha producido la propiedad compartida del programa, tanto de parte de las comunidades y federaciones étnicas como del FHIS.

Es vital incluir a todas las diez federaciones, pese a sus divisiones internas. Para lograr una relación de trabajo pacífica y un desarrollo del capital social es crucial proporcionar capacitación y fortalecimiento institucional.

El rol del Banco Mundial en calidad de catalizador y facilitador para las partes interesadas en el proyecto Nuestras Raíces ha ayudado a mantener la confianza mutua entre los actores, a garantizar la equidad en la selección y distribución específicas de los recursos y a garantizar la transparencia del proceso.

El componente más importante del programa es el desarrollo de la capacidad de los actores.

IX. Más allá del impacto buscado

El programa Nuestras Raíces ha institucionalizado un conjunto de principios de funcionamiento basados en la confianza, la transparencia, la equidad y el consenso. La metodología participativa del proyecto (por ejemplo, los talleres trimestrales, la presupuestación participativa y la auditoría social) ha ejercido su influencia en otros ministerios. Por ejemplo, el Proyecto de Educación basada en la Comunidad, del Banco Mundial, está llevando a sus comunidades el proyecto educativo PROHECO y el Programa Bilingüe Intercultural. El Ministerio del Interior (de Gobernación) ha aceptado instaurar la Oficina de Asuntos Indígenas para la coordinación de todos los programas al nivel nacional. La Oficina de Salud Étnica se encuentra negociando una Estrategia de Salud para Indígenas dentro del ministerio. El Perfil Indígenas de Honduras se realizó con el apoyo de la Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Social y Ambientalmente Sostenible (LCSES) del Banco Mundial.

El impacto real de Nuestras Raíces trasciende los microproyectos y los bancos comunales. El programa busca incrementar el capital social de las comunidades. Estas movilizan recursos por medio del programa y acuden al apoyo del sector privado, los ministerios sectoriales, las ONG, las iglesias y los organismos internacionales, para conformar una red de asistencia adicional y de alianzas para el desarrollo. El programa ha atraído nuevas inversiones extranjeras, provenientes de las organizaciones internacionales y del Japón.

Desde 1995 Nuestras Raíces ha logrado sustituir las manifestaciones políticas, a menudo violentas, de los grupos étnicos por los diálogos pacíficos o las negociaciones, en los que las federaciones analizan sus problemas junto con el gobierno y constituyen un factor definitivo en la aplicación de las soluciones. A medida que estas alianzas se van fortaleciendo con el tiempo, el rol mediador del Banco Mundial va perdiendo relieve.

Monitoreo participativo del uso de la información geoquímica en los Andes Ecuatorianos

por

PILAR LARREAMENDY
BANCO MUNDIAL
ECUADOR

Resumen

La red participativa de monitoreo que funciona en las reservas naturales de la cordillera occidental de los Andes Ecuatorianos, constituye un ejemplo de las mejores prácticas operacionales aplicadas a la participación gradual de la sociedad civil en la supervisión de la gestión de las reservas naturales. Esta red de vigilancia, que surgió como respuesta a las actividades de evaluación geofísica que forman parte del Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental del Ecuador (PRODEMINCA), financiado por el Banco Mundial (1994-2000), comunica a los pobladores de las zonas de amortiguación con un centro de datos manejado por ONG ubicadas en Quito, la capital del país. La función principal de la red, cuya operación empezó en 2001, es la de identificar actividades ilegales de minería que se lleven a cabo en la reserva ecológica de El Angel, Illinizas, Pululahua, Chimborazo y Cotacachi-Cayapas, así como en los parques nacionales Sangay y Cajas. Sin embargo, con el crecimiento de la red, ésta también ha sido considerada por las comunidades locales como un mecanismo de control social más amplio, destinado a la protección de las zonas descritas contra la tala y la invasión ilegal de las tierras localizadas dentro de las reservas, así como contra las actividades de minería ilegal. Este capítulo ofrece la información básica referente a los objetivos de PRODEMINCA, explora el diseño y operación del sistema de monitoreo que se concibió para responder a la presión de la sociedad civil y presenta conclusiones basadas en las lecciones aprendidas.

I. Antecedentes

En el Ecuador la industria minera no hace parte importante de la economía nacional en la actualidad, pues representa menos del 1 por ciento del PIB del país. Durante los años 1980 cundió en el país una "fiebre del oro", que produjo un aumento marcado de la actividad minera ilegal e informal a pequeña escala. En esta década, la migración espontánea a los

El autor reconoce con gratitud los comentarios recibidos de Katherine Bain, Gouhard Walser y Antonio Bermeo sobre este capítulo.

yacimientos de oro de Nambija, situados en la provincia de Zamora-Chinchipec, creció de 250 a 20.000 mineros informales, provenientes principalmente de las zonas rurales más pobres. En estos asentamientos se carecía de vivienda, agua potable y servicios de salud. Allí reinaba el delito y pululaban la miseria y la anarquía, lo cual convirtió a estos asentamientos en zonas de grave riesgo ambiental y social.

En julio de 1994 se inició el Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental del Ecuador, PRODEMİNCA, con dos objetivos. En primer término, el proyecto estaba orientado a ayudar al Ecuador a poner en vigencia su nuevo marco legal sobre minería, tendiente a atraer la inversión privada así como a apoyar el desarrollo sistemático y la producción minera ambientalmente sana. En segundo lugar, pretendía mitigar la degradación ambiental que ocasionaban las prácticas nocivas de operación minera informales a pequeña escala.

Las actividades encaminadas a construir la capacidad de protección ambiental se centraron en el fortalecimiento del marco regulatorio y en su puesta en vigencia, así como en el monitoreo de las condiciones ambientales por parte de los organismos del gobierno. Gracias a estas tareas a la minería se le vinculó con la salud pública y los problemas socioambientales.¹

Otro grupo de actividades importantes del proyecto comprendió el desarrollo de la geoinformación, que incluye el mapeo de hojas geológicas, la producción y publicación de mapas temáticos, la evaluación de distritos núcleo y el establecimiento de un sistema de información minera.² Se instituyó un catastro minero, herramienta clave para la gestión y monitoreo del sector. El proyecto desarrolló actividades de monitoreo de las minas de pequeña escala con la participación de la comunidad como una forma de garantizar la sustentabilidad de las intervenciones del proyecto relacionadas con el medio ambiente y la salud.

En 1999 PRODEMİNCA terminó su investigación de campo para el mapeo temático e identificó las características geológicas, geofísicas y geoquímicas del lecho de roca de la región, lo cual, a su vez, indicó el mayor o menor contenido potencial de diferentes tipos de yacimientos minerales en cada área.³ El proyecto ha evaluado 36.000 kilómetros cuadrados del occidente ecuatoriano (incluidos aproximadamente 2.000 de ellos en el área de Cotacachi-Cayapas) y creado mapas temáticos que ilustran sus hallazgos geoquímicos y geofísicos. Estos mapas, que incluyen las evaluaciones de las reservas naturales protegidas

¹ Varios estudios realizados por PRODEMİNCA revelan que tanto la minería tradicional como la nueva minería de pequeña escala con tecnologías rudimentarias para la extracción del oro está causando serios impactos en la salud pública y el medio ambiente. La contaminación causada por la descarga de diferentes residuos metales tóxicos provenientes de las actividades mineras se podía observar en los ecosistemas acuáticos y en los alimentos de consumo humano, como el pescado, las verduras y las frutas (por ejemplo, en los ríos Amarillo, Payango y Pindo). Es importante resaltar que los estudios realizados por PRODEMİNCA fueron los primeros en abordar problemas relacionados con la salud de las prácticas rudimentaria de extracción del oro.

² Las actividades de mapeo fueron llevadas a cabo por el Servicio Geológico Británico (BGS, por sus siglas en inglés) y cofinanciadas por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) de la Gran Bretaña, conjuntamente con DINAGE. El Ministerio de Energía y Minas, por intermedio del Subsecretario de Minas, fue el encargado de la ejecución del proyecto.

³ La identificación de yacimientos de minerales específicos exige obras y costos adicionales de gran magnitud.

contra la explotación minera, ofrecen valiosa información sobre la gestión ambiental, la utilización de la tierra, la salud y los riesgos naturales. Se utilizan con fines tanto científicos como comerciales, por ejemplo, para la conservación y la planeación geoterritorial. El Ministerio de Energía y Minas, encargado de la vigilancia de PRODEMİNCA, vende también información de este proyecto a compañías mineras y a personas particulares.

Durante el último trimestre de 1999 PRODEMİNCA se enteró, por medio de una consulta local, de que algunos miembros de la comunidad del Valle de Intag pensaban que el mapeo temático de PRODEMİNCA constituía el primer paso hacia la apertura de la reserva natural a la minería.⁴ Es más, consideraban que las actividades de PRODEMİNCA eran una amenaza para el área protegida y para las actividades agrícolas de la comunidad. La trayectoria de enfrentamientos entre la comunidad y las compañías mineras invita a nuevas reflexiones respecto a la resistencia de algunos miembros de la comunidad a que se divulgue la información de PRODEMİNCA. Los 14.000 habitantes del Valle de Intag, principalmente pobladores campesinos, han luchado contra los intereses mineros en el pasado. Por otra parte, Intag está adyacente a la reserva natural de Cotacachi-Cayapas, que presenció actividades de exploración minera a principios de los años 1990 (por ejemplo, por parte de Bishmetal Exploration Co.). Estas acciones terminaron en conflictos sociales que no se resolvieron y en el retiro de la compañía minera del área, antes de iniciar sus trabajos. Los enfrentamientos con las compañías mineras despertaron la conciencia local sobre el medio ambiente y acentuaron la oposición a las intervenciones mineras en el Valle de Intag. De esta manera, cuando la información geoquímica estaba a punto de salir a la luz pública, las ONG ecologistas manifestaron su preocupación de que los mapas publicados podrían inducir a la activación de la minería en las reservas naturales.

En diciembre de 1999 una ONG local, Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN) y la Asociación de Cafeteros enviaron una petición conjunta al Panel de Inspección del Banco Mundial, que condujo a una investigación de PRODEMİNCA. Los solicitantes alegaban que las comunidades que ellos representaban podrían sufrir perjuicios como consecuencia de las fallas y omisiones en el diseño y supervisión de PRODEMİNCA por parte del Banco. Más específicamente, argumentaban que el desarrollo de labores de minería en el área de Intag les impediría a las comunidades locales continuar sus faenas tradicionales de agricultura y ganadería. También aducían que el proyecto causaría un impacto destructivo en los hábitats más críticos, amenazando las reservas naturales protegidas y las especies en extinción. Los solicitantes pedían, entre otras cosas, que no se divulgara al público la información sobre minería recopilada en el marco del proyecto, sobre las reservas naturales, sus zonas de amortiguación y otras áreas en las que existía un conflicto que implicaba a las comunidades locales y a las compañías mineras.⁵

⁴ En agosto de 2000 se publicaron y divulgaron los resultados de la consulta social realizada con los pobladores locales de los asentamientos de Intag: *Percepciones sobre la información geoquímica generada por PRODEMİNCA en la Zona de Intag*. PRODEMİNCA y Ceplaus (2000).

⁵ Registro del aviso del Panel de Inspección / Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, IPN, solicitud RQ 99/7 (17 de diciembre de 1999).

A la solicitud se le anexaron varias cartas de ONG internacionales (tales como la IUCN) e instituciones académicas, que hacían hincapié en las propiedades únicas de biodiversidad local que presentaba la reserva ecológica de Cotacachi-Cayapas.

II. Red participativa de monitoreo

A. Construyendo consenso mediante el diálogo

Para entender mejor los problemas que rodean la difusión de la información geoquímica y geofísica y crear un consenso en torno a su manejo, el Equipo de Sociedad Civil del Banco Mundial inició una serie de diálogos con los pobladores de Intag, las ONG ambientalistas y las autoridades gubernamentales.⁶ Los objetivos de los diálogos eran: 1) proporcionar a los participantes información exacta sobre la naturaleza de los datos de los mapas temáticos así como sobre su utilidad y valor potenciales, (2) recoger diversas opiniones y (3) estudiar diferentes alternativas para la resolución del conflicto.

Luego de una serie de diálogos, se hizo evidente que la mayoría de las ONG ambientalistas y los funcionarios del gobierno ecuatoriano consideraban que la información constituía una fuente valiosa para la planeación local y territorial y que, de esta manera, necesitaba hacerse pública, pero que dicha información también se debería emplear en forma responsable. No obstante, un vocal del movimiento ambientalista y algunos miembros de la comunidad de Intag insistieron en que no se publicara la información, por temor a que fuese mal utilizada e indujese a la práctica de la minería ilegal. En consecuencia, se acordó que la información pertenecía al pueblo ecuatoriano y que podría ser útil para los esfuerzos de planeación local. Con el fin de garantizar que no se le diera un mal uso a la información, se establecería un sistema de monitoreo y recurso *antes* de difundir la información. Además, se estimó que cualquier labor de monitoreo debería servir para fortalecer la capacidad global de las comunidades y del Ministerio del Ambiente para vigilar el uso de los recursos naturales y, en definitiva, para fortalecer la capacidad del Estado de hacer cumplir sus normas ambientales. Por último, para otorgarles propiedad e independencia a las comunidades, se acordó que un comité multilateral conformado por las partes interesadas, compuesto por representantes del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) supervisaría las actividades del sistema de monitoreo y recurso. Vale la pena anotar que este acuerdo representó la primera iniciativa multilateral de las partes interesadas en el sector minero del Ecuador.

En 2001 se convocó a las firmas de consultoría y organizaciones de la sociedad civil a una licitación para el diseño y ejecución de un mecanismo de monitoreo y recurso. Los términos de referencia se establecieron y modificaron consultando con las ONG ambientalistas, a fin de garantizar que se tuviesen en cuenta sus intereses.

⁶ El Equipo de Sociedad Civil incluyó entre sus miembros a la especialista de sociedad civil en la misión así como a la Jefe de Grupo de la oficina central.

B. Propuesta de monitoreo participativo y rendición de cuentas

En respuesta a la convocatoria de ofertas, dos prominentes ONG—la Fundación Natura y el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)— presentaron una propuesta conjunta y fueron favorecidas con la adjudicación del contrato. Su ofrecimiento proponía dos mecanismos complementarios para el monitoreo participativo: (1) una red de “puntos focales” en el campo y (2) un centro de datos para reunir información de los puntos focales y establecer un enlace con las autoridades de la capital del país. Este sistema tenía en cuenta que la mayoría de las comunidades se encontraba dispersa en diversos asentamientos y que su comunicación con el resto del país era restringida.

Los “puntos focales” corresponden a organizaciones comunitarias de base, compuestas por pobladores de zonas de amortiguación ubicadas en todas las reservas naturales a lo largo de la cordillera occidental. Para los puntos focales las ONG definieron ubicaciones estratégicas, donde los yacimientos minerales marcados en los mapas temáticos podrían atraer la realización de actividades de minería ilegal. El sistema pretendía proporcionar a los miembros de las comunidades instrumentos para convertirse en eficaces supervisores del campo de la minería ilegal.

La Fundación Natura y el CEDA se dieron cuenta de que la capacidad de las comunidades para efectuar este tipo de actividad era deficiente. Por ello, diseñaron un conjunto inicial de actividades de capacitación para los miembros de los puntos focales, con el fin de cerrar la brecha en una tarea tan crucial como ésta. Las ONG y los representantes de los puntos focales definieron prioridades temáticas de capacitación y realizaron talleres sobre temas tales como las restricciones legales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; las directrices dictadas por las leyes de forestación y conservación; la ley de minería y la regulación ambiental, así como una introducción a la información geoquímica y geofísica resultante del ejercicio de mapeo temático, su buen uso y posibles malos usos y, por último, una presentación del sistema de monitoreo y recurso propuesto. Los puntos focales recibieron capacitación específica acerca de cómo presentar un informe preciso al centro de datos. La Fundación Natura y el CEDA propusieron facilitar la comunicación entre los puntos focales.

Así pues, se establecieron siete puntos focales en las zonas de amortiguación de El Ángel, Cotacachi-Cayapas, Illinizas, Pululahua, Chimborazo, Cajas y las Reservas Naturales de Sangay. En algunos casos, a los puntos focales se les sumaron representantes locales del Ministerio del Ambiente, tales como coordinadores de las reservas naturales y guardabosques. De modo similar, en los puntos focales se encuentran participando actualmente representantes del gobierno seccional, como alcaldes y juntas parroquiales. Los puntos focales se han convertido, pues, en una estructura inclusiva, que representa un esfuerzo concertado de una gama de actores, cuya finalidad es cerciorarse de que la información se utilice de manera responsable para efectos de planeación y de protección contra los abusos.

La Fundación Natura y el CEDA coordinan el centro de datos en Quito. A este centro se envían los informes de quejas por correo postal, correo electrónico o Internet. Una vez

presentado un informe, se lleva a cabo una verificación in situ, con la ayuda de instrumentos de georreferencia (GIS) para determinar si las actividades mineras se están realizando dentro o fuera de las áreas protegidas. La información se cruza enseguida contra el catastro minero del Ministerio del Ambiente, a fin de buscar posibles contravenciones a la ley. Este ministerio también proporciona un listado de concesiones y catastros mineros, así como de personas particulares y compañías que cuentan con información geoquímica en su página Web. Cuando se confirma la existencia de actividades ilegales, la Fundación Natura y el CEDA remiten el caso a las instituciones pertinentes para proceder a las intervenciones y recursos legales y, además, se aseguran de informárselo al público, anunciando la denuncia en una página Web (www.mineriaecuador.org). A la fecha, el centro de datos ha recibido cinco de estos informes. Sólo en uno de ellos, relacionado con la Reserva Natural de Pululahua, se ha solicitado una resolución legal.

Se ha necesitado una construcción continua de capacidad empleando este ejercicio de monitoreo. El Programa de la Sociedad Civil del Ecuador ha prestado su apoyo a otros dos talleres por punto focal, así como a dos reuniones regionales y una nacional. Utilizando la metodología de "capacitar a los capacitadores", los talleres tuvieron como propósito el extender la red existente de puntos focales a otros grupos de las zonas de amortiguación. También se trataron otros temas que constituyeran retos para los instructores, como el acceso a Internet y la simplificación de los mecanismos de presentación de informes. Desde entonces la Fundación Natura y el CEDA han publicado y distribuido un manual de capacitación sobre asuntos ambientales ilegales, que contiene un mapa en el que aparecen las oficinas principales de los puntos focales en las aldeas comunitarias e información sobre cómo obtener acceso a la página Web del Ministerio. Se ha sugerido la revisión y modificación del manual para que utilice un lenguaje menos técnico, haciéndolo más accesible a los miembros de los puntos focales.

III. Lecciones y retos

Este sistema de monitoreo constituye el primer intento del Ecuador por lograr la participación activa de las comunidades locales en la preservación de la integridad de las reservas naturales. El sistema presenta varios retos para el futuro:

Una planeación participativa, de base amplia, de los proyectos y consultas en torno a las evaluaciones sociales y ambientales puede contribuir a identificar posibles obstáculos a la ejecución del proyecto. En este caso, se efectuó una evaluación social en conformidad con la política del Banco Mundial, pero restringida a ciertas áreas. Así pues, el temor de los pobladores de Intag no se llegó a descubrir sino hasta que se presentó la reclamación ante el Panel de Inspección. El tardío proceso de consulta derivado de este inconveniente resultó ser complejo y prolongado; quizás los recursos y el tiempo requeridos para manejarlo se podrían haber invertido mejor desde el principio, en la etapa preparatoria del proyecto.

La difusión permanente de la información constituye un factor clave durante la ejecución del proyecto, a fin de asegurar que haya un correcto entendimiento por parte de las poblaciones locales de las intenciones y objetivos de las actividades financiadas por el Banco Mundial. Este caso revela que, debido tanto al historial de enfrentamientos entre los pobladores de asentamientos locales y las compañías mineras como a la falta de información suministrada a la comunidad acerca de los objetivos del ejercicio del mapeo temático, varios miembros de las comunidades mostraron muy pronto su oposición a la actividad, suponiendo que se realizaba como preparación para una exploración minera. A medida que proseguía la operación de mapeo, los helicópteros se utilizaron para evitar que se les causara estragos a las reservas locales. Las comunidades locales consideraron que esta manifiesta intervención constituía una intromisión, lo cual dio lugar a movilizaciones sociales. Estos malentendidos y percepciones equivocadas se habrían podido evitar si se hubiese incorporado una estrategia de comunicación en el proyecto.

También durante la etapa de ejecución del proyecto pueden surgir controversias y dificultades que necesitan atención y mediación apropiadas. Este caso permite apreciar que, si bien es aconsejable evitar las controversias efectuando consultas y divulgando la información, cuando se presentan las dificultades se debe tener cuidado en comprenderlas bien, abordarlas en forma directa y producir un consenso en torno a salidas viables. La controversia que se generó por el reclamo presentado ante el panel de inspección respecto al PRODEMINCA se utilizó, en fin de cuentas, de manera productiva y contribuyó a la formación de una alianza amplia entre los sectores público y privado en torno a un sistema de monitoreo innovador con base en la comunidad.

En los países cuyas instituciones son frágiles no basta con depender del marco legal para tomar cuentas a las autoridades ni para hacer cumplir la ley. El marco legal del Ecuador ofrece salvaguardas ambientales para las actividades de muchos sectores, incluido el de la minería. Sin embargo, esto no les sirvió de mucho a las comunidades locales ni a las ONG ambientales, que reclamaban que la capacidad del Estado para detectar actividades ilegales y hacer obedecer la ley era escasa. No obstante, la capacidad institucional del Estado para hacer respetar sus normas se puede construir mediante actos de colaboración. En el orden local, la mayor actividad desarrollada por el Ministerio del Ambiente es producto de la iniciativa del monitoreo. Sin embargo, esta iniciativa no ha logrado obtener una mayor presencia del Ministerio del Ambiente en su papel de autoridad para imponer la observancia de la ley en el plano nacional.

Se requieren inversiones cuantiosas y sostenibles en la capacitación para que las comunidades participen en mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades a la sociedad en una forma significativa. Debido a que los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad son un fenómeno nuevo en la región y a que el grado de conocimiento y experiencia en ciertas áreas técnicas, tales como los ejercicios de mapeo geoquímico, es inicialmente bajo, se deben destinar copiosos recursos a la capacitación. La capacitación es un proceso continuo que debe acompañar la ejecución del ejercicio completo. Los materiales de entrenamiento, presentados en forma accesible a las

comunidades locales, también son cruciales para asegurar que la participación de éstas sea significativa y basada en conocimientos y herramientas consistentes.

La tecnología de la comunicación puede facilitar el establecimiento de tales sistemas, pero la falta de acceso constituye un verdadero obstáculo a la participación en muchas comunidades rurales. Dado que muchas de las poblaciones están localizadas en sitios remotos, este sistema de monitoreo se fundamenta en el envío de informes a una base de datos central por medio de correo electrónico o Internet. Con todo, hay muchas comunidades que carecen de acceso a esa tecnología. En estos casos, los informes, llenados a mano, son recolectados por las ONG.

El historial de enfrentamientos en la minería, así como en otros sectores, hace que sea crucial el enfoque inclusivo para la exploración, a fin de que el Ecuador pueda cosechar frutos económicos en estos sectores. Desde hace tiempo se viene argumentando que, si bien las inversiones en minería podrían desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza en Ecuador, los conflictos pasados entre las comunidades locales y las compañías mineras hacen difícil explorar esta oportunidad. Sin embargo, este caso revela que para el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales, es posible colaborar conjuntamente en los sectores tradicionalmente difíciles; asimismo, respalda el argumento de que, con un enfoque inclusivo, estas iniciativas pueden traerles beneficios a todos los involucrados.

Los sistemas innovadores, cuando se pueden repetir en otros lugares, pueden crear una cultura de rendición de cuentas, cuyos beneficios superen el alcance del proyecto. Este mecanismo de monitoreo y recurso ha cobrado vida propia. A medida que se van capacitando nuevos puntos focales y se van aumentando sus responsabilidades, las comunidades entran a desempeñar un papel más activo en la salvaguarda general de las áreas protegidas. De otro lado, estos sistemas pueden servir de modelo para otros sectores. Por ejemplo, en la actualidad se está contemplando la posibilidad de utilizar sistemas semejantes en el sector de hidrocarburos del Ecuador. Por último, el sistema de monitoreo del control social ha mostrado que la colaboración puede ser más productiva que el enfrentamiento. El gobierno nacional podría establecer una colaboración intersectorial en otros campos y mostrarse más abierto a proporcionar información como una forma de reforzar la transparencia, lo que de por sí ya ha hecho en la suministro de electricidad y servicios de comunicación al área rural.

Construyendo un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad en Argentina: La etapa preparatoria

por

SANDRA CESILINI
BANCO MUNDIAL
ARGENTINA

Resumen

Los argentinos le están haciendo frente a la emergencia económica con una profunda desconfianza en sus instituciones públicas. Asimismo, cuestionan la honradez del manejo que se le está dando a la ayuda internacional que viene en su apoyo. Para reconstruir la confianza y mejorar la prestación de los servicios públicos, de vital importancia, se ha preparado una iniciativa experimental, cuya finalidad es facilitar un mayor grado de veeduría pública y transparencia en la administración de los programas de asistencia social financiados con fondos externos. A principios de 2002, equipos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), iniciaron la elaboración de un borrador de propuesta, con sus correspondientes términos de referencia, conocida como el "Monitor Social",¹ un consorcio de vigilancia compuesto por organizaciones de la sociedad civil. El objetivo primordial del Monitor Social es desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para verificar el uso de los recursos públicos en los programas de emergencia social cofinanciados por el Banco Mundial, el BID y el gobierno argentino. El nuevo grupo se dedicará también a la capacitación de las organizaciones comunitarias de base y a construir una cultura de rendición de cuentas ante la sociedad. Si se obtienen los resultados esperados, el Monitor Social estimulará la apertura del gobierno a la veeduría ciudadana y fomentará tanto la transparencia como la mayor efectividad de los programas de emergencia social.

I. Antecedentes

En el fondo del alboroto financiero, social y político que atraviesa la Argentina se vive una crisis de credibilidad. La ayuda de las instituciones internacionales para la emergencia no está exenta de este deterioro de la confianza en la gestión del gobierno. Los malos manejos de los recursos públicos han acrecentado la desconfianza de los argentinos en las instituciones públicas. Por ejemplo, el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) de

¹ En diciembre de 2002 se terminó el proceso de licitación pública para seleccionar un consorcio de organizaciones de la sociedad civil que ejecutarán el programa denominado Monitor Social. En enero de 2003 se iniciaron las primeras actividades del proyecto, vinculando al programa las unidades de ejecución del BID y el Banco Mundial.

Transparencia Internacional señala que, en Argentina, estas percepciones han aumentado de manera significativa entre 2001 y 2002.²

Por otra parte, la mala administración ha debilitado el impacto de los esfuerzos que se han realizado por mitigar los efectos de la emergencia nacional en los grupos más vulnerables de la población. Algunos programas sociales no logran llegar a los grupos beneficiarios o son manipulados mediante sistemas de distribución dudosos o bien caen en manos de burocracias locales y políticos corruptos, que los utilizan para atraer los votos de las personas de menores recursos y de la ciudadanía en general. La información recopilada durante el diálogo nacional auspiciado por el PNUD, "Diálogo Argentino: Bases para las Reformas" en 2002 enfatizó la necesidad de implantar mecanismos independientes de toma de cuentas y del manejo de dichos mecanismos por Organizaciones de la Social Civil (OSC) que gocen de la confianza del público.³

La población pobre de Argentina se encuentra especialmente preocupada por la escasa rendición de cuentas de su gobierno a la sociedad. El estudio *Voces de los pobres* dejó constancia de las declaraciones de hombres y mujeres de las zonas rurales, que afirmaban: "Si no tenemos un cambio de gobierno, las cosas van a empeorar aún más. . . . El gobierno municipal sólo se acuerda de nosotros en épocas de elecciones. . . . Nos engañan, nos mienten, juegan con la miseria de la gente."⁴ Un estudio cualitativo más reciente del Banco Mundial revela que quienes participaron en dicho estudio concuerdan en la necesidad de establecer un control social a los gastos públicos, en especial a los relacionados con los programas que pretenden favorecer a los menos favorecidos. Los comentarios recogidos por los investigadores fueron en su mayoría negativos con respecto a su percepción de la rendición de cuentas de las instituciones, la eficiencia de los mecanismos de control gubernamental y el papel desempeñado por el sistema judicial.⁵

A. Impacto de la crisis actual en la población pobre

Para finales de 2001, después de cuatro años de continua recesión, aumento en los índices de pobreza y desempleo y bajo nivel de confianza entre los consumidores e inversores, Argentina no pudo cumplir más con sus obligaciones crediticias y se declaró en mora respecto a la deuda del sector público. Los temores de la declaratoria de mora ya ocasionaron un retiro masivo de depósitos, y los esfuerzos por detener esta tendencia produjeron un estrangulamiento de la liquidez.

Los índices de desempleo y extrema pobreza, que habían alcanzado su máximo en octubre de 2001, han empeorado desde la devaluación de enero de 2002. Para mayo de 2002 el desempleo de la población en general había ascendido al 21,5 por ciento y el de los pobres, al doble de esta proporción. Antes de brotar la crisis, alrededor del 15 por ciento de la población urbana vivía por debajo del nivel de extrema pobreza, lo cual significa que no

² El descenso del IPC de Argentina del 3,5 en 2001 al 2,8 en 2002 (de un puntaje de limpieza total de 10) refleja la creciente percepción de la corrupción. <http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.es.html> (enero de 2003).

³ <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/reforma1.htm>

⁴ Banco Mundial, *From Many Lands*, Vol. 3 de *Voices of the Poor* (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 355.

⁵ *ERES II, Rapid Assessment of Social Emergency II*. Documento preliminar (Banco Mundial, 2002).

contaba con suficientes recursos para la cesta familiar básica. De acuerdo con estadísticas preliminares, a mayo de 2002 más del 50 por ciento de la población se encontraba por debajo del nivel de pobreza. Las aceleradas tasas de inflación y la marcada caída de la actividad económica⁶ han ocasionado un deterioro dramático en la capacidad que tienen las familias de escasos recursos de enfrentar la crisis y acrecentado, además, los índices de criminalidad, violencia y manifestaciones de protesta.

El impacto de la crisis en los sistemas de educación y salud ha resultado ser particularmente contundente. El sistema de salud ha sufrido un colapso debido a fuertes alzas en los precios de los insumos médicos, la escasez de medicamentos, el congestionamiento de los hospitales públicos y el deterioro del sistema de seguridad social.⁷

B. Programas del Banco Mundial y el BID para la emergencia social

A finales de la década de los 1990 se crearon varios programas sociales con préstamos del Banco Mundial y del Banco Internacional de Desarrollo (BID) para la Argentina. Durante el apogeo de la crisis económica, estos dos bancos decidieron reorientar los recursos asignados anteriormente hacia la reducción de los efectos perjudiciales de la emergencia en la población pobre y los grupos vulnerables. Las prioridades de estos nuevos programas incluyeron el mejoramiento de la calidad y accesibilidad de la información sobre la ayuda social a los beneficiarios y la mayor focalización en los pobres y grupos vulnerables, así como la identificación de sus necesidades insatisfechas y el diseño y puesta en marcha de sistemas eficaces para satisfacerlas.

En enero de 2002 el Banco Mundial volvió a reenfocar sus actividades para abordar de mejor manera la crisis. Los nuevos programas comprendieron los esfuerzos del gobierno argentino por garantizar que: (1) los menores continuaran asistiendo a la escuela; (2) los centros educativos contaran con los materiales y recursos necesarios para asegurar un proceso de aprendizaje eficaz; (3) se ofrecieran los servicios de salud básica y se mantuvieran existencias adecuadas de medicamentos y otros suministros; (4) se cubrieran las necesidades alimentarias básicas de los niños y las familias de menores recursos por medio de programas de alimentación, cuando fuere necesario y (5) las comunidades pudiesen emprender iniciativas de autoayuda para satisfacer sus necesidades básicas.

La respuesta esencial del gobierno argentino a la emergencia social fue el lanzamiento de una ambiciosa red de seguridad, de extensas proporciones, cuya finalidad era ofrecer ayuda alimentaria, medicamentos básicos y amplio apoyo financiero a las familias muy pobres y a otros grupos sociales vulnerables. Con la creación del programa "Jefes de Hogar", el gobierno argentino estableció la meta de darles una retribución de 150 pesos argentinos mensuales (alrededor de US\$ 43) a los jefes de familia desempleados a cambio de cuatro horas de trabajo en servicios comunitarios, obras menores de construcción o actividades de

⁶ El PIB descendió el 16,3 por ciento en esta época.

⁷ Ariel Fiszbein, Paula Giovannoli e Isidro Adóriz, *Argentina's Crisis and its Impact on Household Welfare*, Documento de trabajo NI/02 (Banco Mundial, noviembre de 2002).

mantenimiento y capacitación. Los hogares beneficiarios específicos fueron aquellos con hijos menores de 18 años, miembros de familia discapacitados de cualquier edad y mujeres embarazadas.

Los programas sociales financiados por el Banco Mundial y el BID por lo general se diseñan teniendo como finalidad llegarles a las familias pobres, con prioridad a aquellas con niños y adolescentes. Debido a que estos programas de emergencia son de cobertura nacional y con disposiciones de ejecución descentralizada, se necesitan mecanismos para garantizar transparencia y confiabilidad y una gestión sensible a las necesidades.

Para hacer frente a estos retos a principios de 2002 equipos del Banco Mundial y del BID redactaron, con el apoyo técnico del PNUD, el borrador de una propuesta con sus correspondientes términos de referencia, para la creación del programa "Monitor Social", una iniciativa experimental encaminada a desarrollar una red de grupos cívicos que vigilara los diversos programas de emergencia de la Argentina (ver el recuadro 1 sobre las experiencias de auditoría social anteriores en este país).

Recuadro 1. Experiencias anteriores de Argentina en materia de auditoría social

En Argentina se implantaron los mecanismos de auditoría social por primera vez en enero de 1993, a raíz del establecimiento del Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN). Los servicios de este programa incluyen atención de salud primaria y centros de desarrollo infantil, en los que los niños reciben alimentación y educación preescolar. Las funciones tradicionales de auditoría del desempeño de PROMIN continuaron en manos de instituciones estatales y multilaterales; sin embargo, se crearon nuevos procesos para que los grupos beneficiarios ejercieran directamente la labor de evaluadores, o de auditores sociales, para fomentar una veeduría adicional sobre la prestación de servicios y los recursos financieros.

El programa piloto de auditoría social de PROMIN tuvo lugar desde finales de 1995 hasta principios de 1996 en la localidad de Florencio Varela de la provincia de Buenos Aires. Este programa estudió el grado de satisfacción de los beneficiarios de PROMIN recopilando información por medio de encuestas a hogares, entrevistas con informantes clave y grupos focales.

Desde entonces hay otras experiencias en veeduría social que han dejado importantes enseñanzas respecto al diseño del Monitor Social. El programa de capacitación para la auditoría social de organizaciones comunitarias, encabezado y financiado por el Banco Mundial, cuenta con una base de datos de veintisiete de estos casos, la mayoría de ellos iniciada por el gobierno argentino a los niveles local, provincial y nacional. Vale la pena resaltar uno de estos ejemplos, el del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda de Quilmes, que puso en marcha un programa de fortalecimiento de capacidad para múltiples interesados, en el que participaron ochenta representantes de organizaciones comunitarias, asesores profesionales y técnicos y representantes municipales. En otro ejemplo, los talleres comunitarios llevados a cabo por el Programa de Presupuesto Comunitario de Río Cuarto les permitió a los ciudadanos determinar sus prioridades presupuestales para las obras de infraestructura y las medidas específicas necesarias para cada barrio.

II. Descripción del proyecto

A. Objetivos

El objetivo principal del Monitor Social es **crear en la sociedad civil capacidades para el ejercicio del control social sobre el uso de los recursos públicos en los programas**

sociales de emergencia cofinanciados por el Banco Mundial, el BID y el gobierno argentino. El Monitor Social es un experimento cuyo objeto es mejorar la transparencia y eficiencia, así como aumentar la cobertura y calidad de estos programas de asistencia.

El objetivo del Monitor Social surgió en un taller en el que participaron aproximadamente 200 representantes tanto de diversas OSC (organizaciones de la sociedad civil) —ONG técnicas, organizaciones comunitarias de base, asociaciones de profesionales, organizaciones de derechos humanos y pueblos indígenas— como del gobierno argentino. Hubo un acuerdo general respecto a que los mecanismos sostenibles de toma de cuentas no se podían desarrollar sin un compromiso de la sociedad civil, acompañado de la respectiva capacitación. Sin embargo, el acuerdo no fue tan amplio entre los participantes en lo referente a la función que debería desempeñar la auditoría social. Por ejemplo, algunas OSC opinaron que la auditoría social era sobre todo un mecanismo para asegurar la transparencia. Para otros, era un medio de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Otros más, la consideraban un proceso de aprendizaje para el fortalecimiento de capacidad en el nivel comunitario básico. Algunos funcionarios de organizaciones multilaterales se centraron en el objetivo de mejorar el cumplimiento de las normas de adquisiciones, con la idea de que la auditoría social era una herramienta que servía para cumplir estas metas. Algunos funcionarios del gobierno estimaron que la auditoría social era una herramienta creada por los donantes y algunas OSC como respuesta a la desconfianza que el gobierno despertaba en la ciudadanía. No obstante, la conclusión a la que llegaron todos los participantes del taller fue que la tarea más importante para desarrollar un sistema de veeduría sostenible era el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

Las metas específicas del Monitor Social son: **crear un flujo de información permanente** desde y hacia la sociedad civil, los grupos beneficiarios y no beneficiarios, los organismos donantes, las unidades de ejecución del programa y otros actores; **recoger y sistematizar las opiniones y experiencias** de los beneficiarios del programa y de la ciudadanía en general e **informar sobre los hallazgos más importantes** a las unidades de ejecución del programa y las autoridades locales, a fin de que se tomen las necesarias medidas correctivas.

B. Actividades

Para identificar y seleccionar el consorcio de ONG que se encargase de la gestión del Monitor Social se utilizó un proceso de licitación pública. De hecho, el proceso dio lugar a la formación de varios consorcios de ONG que entraron a competir por el contrato. El ganador fue el consorcio formado por Foro del Sector Social en cooperación con otras cincuenta y seis OSC. Este consorcio cuenta con representantes de todo el país. Su propuesta técnica está fundamentada en una sólida red que comprende ONG comunitarias de base y ONG puente.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, entidad encargada de coordinar las políticas sociales, incluidas las de empleo, educación, salud y

nutrición, así como de la red de seguridad social, es el principal enlace gubernamental de la iniciativa con el Banco Mundial, el BID, el PNUD y el consorcio favorecido. Como experiencia piloto, al primer consorcio seleccionado se le contratará para que administre el programa de actividades del Monitor Social, que comprende la capacitación, la coordinación de la vigilancia y recolección de datos al nivel local y la preparación de informes periódicos. Se contratará a grupos de la sociedad civil para que administren el piloto durante un período de seis meses, extensible a un máximo de 18 meses, si el Banco Mundial y el BID lo estiman necesario y factible, dependiendo de una evaluación positiva y de la disponibilidad de fondos.⁸ La tarea primordial del Monitor Social es evaluar el logro de las metas de cada programa y su impacto en los beneficiarios, así como el grado de transparencia y la accesibilidad.

El Monitor Social impartirá capacitación directa a las ONG, así como a los beneficiarios actuales y potenciales de cada programa, y despertará la conciencia pública sobre la necesidad del control ciudadano en relación con el uso transparente y equitativo de los recursos públicos. Primero que todo, alentará el desarrollo de una cultura de derechos civiles tanto en los usuarios de los programas de emergencia como en la sociedad en general (consúltense en los Anexos 1 y 2 las descripciones de indicadores de monitoreo social correspondientes al Banco Mundial y al BID, respectivamente).

El Monitor Social entrevistará a los beneficiarios actuales y potenciales, a los grupos no beneficiarios y a los organismos ejecutores de todos los programas (centros de salud, cocinas de almuerzos comunitarios y programas de empleo, entre otros) para evaluar los beneficios, el grado de satisfacción de los usuarios, la accesibilidad y calidad de la información, los criterios de inclusión y exclusión y otros asuntos relacionados.

Cada tres meses el Monitor Social les presentará un informe al Banco Mundial, al BID y a las autoridades argentinas (a los niveles local, provincial y nacional) con un resumen de sus tareas de verificación, sondeos, registros, indicadores y sugerencias por cada programa, además de las evaluaciones de las metas y resultados. Las autoridades tendrán entonces un mes para responder con sugerencias y correcciones. Pasado ese período el Monitor Social podrá publicar la información que se haya compartido. Si se presentan desacuerdos entre el informe original y la retroalimentación de las autoridades, el Monitor Social publicará los puntos de vista de ambas partes. De otro lado, el Monitor Social informará todos los meses al Banco Mundial y al BID acerca de sus actividades, tal como aparecen descritas en los términos de referencia, y cada seis meses publicará un informe consolidado para las organizaciones civiles y la sociedad en general.

Asimismo, el Monitor Social hará disponible una línea telefónica para recibir consultas, quejas y observaciones acerca de los programas de emergencia social. Procesará esta información regularmente y le informará al gobierno argentino y a los donantes lo concerniente a las inquietudes recibidas por vía telefónica. El Monitor Social desarrollará igualmente un sistema de registro y seguimiento a los informes y sugerencias de los beneficiarios, de manera que esta información se pueda enviar a los organismos estatales pertinentes, tales como la Defensoría del Pueblo, la Oficina Anticorrupción y otros.

⁸ El presupuesto total para cada semestre no debe ser superior a US\$ 88.000.

C. Riesgos y oportunidades

Para ser efectivo, el **Monitor Social exige un enfoque de empoderamiento**, en el que participen múltiples actores tanto del Estado como de la sociedad civil y, más que todo, de los principales beneficiarios. Más que una solución técnica, este enfoque implica cambios en las balanzas de poder y, por lo tanto, requiere una perspectiva de mediano a largo plazo.

Es de esperarse que **unas ONG dignas de confianza y con experiencia en esta área ayuden a crear un sistema de control social sostenible** que se extienda más allá del período en el que participa la banca multilateral. Es el trabajo con las OSC existentes el que promoverá esta sustentabilidad. Tal como lo ilustra el caso de la Unidad de Pronta Respuesta y Control Social (SMERU) de Indonesia, la capacidad técnica es importante pero, a los ojos del público, la legitimidad no depende únicamente de capacidades técnicas. La experiencia, el prestigio y la imagen social de las OSC participantes pueden ser aún más fundamentales que sus habilidades o fortalezas técnicas.

La planeación de un sistema **que incluya una alianza entre la sociedad civil y el gobierno mejora la probabilidad de lograr un diseño sólido y una ejecución exitosa** ya que, de esta forma, las autoridades entienden mejor las necesidades, además de que el público ejerce una presión adicional para que los recursos se distribuyan en forma equitativa.

Las OSC pueden mejorar continuamente los mecanismos de ejecución y además ayudarle al gobierno a crear campañas de comunicación social que mantengan informada a la sociedad en general.

El establecimiento de **un mecanismo de resolución de quejas por parte del Monitor Social podría ayudarles a las OSC a mejorar la capacidad de respuesta del Estado** haciendo un uso más eficiente de los mecanismos institucionales ya operantes, tales como la Defensoría del Pueblo, la Oficina Anticorrupción y las fiscalías públicas.

El uso de redes regionales por parte de un sistema de control nacional podría ayudarle al gobierno a ampliar su propia perspectiva de la auditoría de los programas sociales. Estas redes podrían ser útiles en la resolución de problemas relacionados con el sistema federal, tales como la duplicación de funciones de las autoridades municipales, provinciales y nacionales.

III. Perspectivas futuras

Los donantes facilitaron la creación del Monitor Social, garantizando una amplia participación en la etapa de diseño del programa. Esto ha contribuido a disminuir la desconfianza mutua entre los actores sociales, a despertar la conciencia sobre los beneficios que brindan los enfoques participativos y la auditoría social, y a construir un acuerdo de base amplia sobre un programa de actividades para el Monitor Social. Sin

embargo, una de las debilidades del proceso continúa siendo la falta de consenso respecto a los objetivos específicos de la auditoría social en el contexto de los programas de emergencia social. La divulgación de la información de las mejores prácticas internacionales de control social podría servir para generar un mayor consenso y apoyar estas actividades. Los medios de comunicación igualmente podrían ayudar a crear conciencia en relación con los objetivos de esta actividad, entrevistando a los principales actores sociales y publicando los resultados de los informes del Monitor Social.

El programa piloto, que se emprendió en un contexto de alto riesgo, exigirá una rigurosa evaluación, que permita extraer enseñanzas sobre su efectividad en el mejoramiento del alcance y la calidad de los programas de emergencia para combatir la pobreza. Un ejercicio de evaluación también puede constituir una herramienta valiosa para profundizar en el aspecto de la transparencia y construir confianza entre los diferentes actores. Especialmente importante será el demostrar que el sesgo político no está desviando la asignación de recursos de los programas de emergencia.

De otro lado, para superar las barreras impuestas por los partidos políticos y mejorar las prácticas transparentes en Argentina, se necesitará un apoyo continuo tanto en el fortalecimiento de las habilidades de control de la sociedad civil como en el mejoramiento de los propios mecanismos de rendición de cuentas del gobierno. En este contexto, el Monitor Social también se podría considerar un paso adelante hacia la gobernabilidad y la participación popular en la toma de decisiones. De resultar exitoso, podría ser un efecto multiplicador en otras áreas de la política pública.

Aunque la participación de las OSC en monitoreo de los programas y políticas públicas son un área nueva de participación civil, hay promisorias experiencias en países como Brasil, Filipinas, Uganda, Ghana e India. En Argentina las anteriores experiencias participativas, así como las reuniones sostenidas durante el proceso de diseño del Monitor Social, revelan que este enfoque se puede convertir en un medio eficaz para empoderar a los actores de la sociedad civil y obtener una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos.

La crisis argentina actual es multidimensional. La emergencia social no solamente se siente en el nivel inferior de ingresos, sino también en el difícil acceso a los bienes y servicios básicos y en la desesperación colectiva respecto al futuro. Un sistema de veeduría social efectivo podría facultar a la sociedad civil para mejorar el acceso de la población pobre a los recursos que se le han asignado y ayudarle al pueblo a recuperar la confianza en sus instituciones públicas. Si logramos mejores resultados en el combate contra la pobreza empoderando a la sociedad civil y ensanchando el espacio para que las organizaciones comunitarias discutan y evalúen la utilización del gasto público, la crisis argentina actual habrá permitido, como mínimo, algunas oportunidades de cambio social positivo.

Anexo 1

Programas sociales financiados por el Banco Mundial e indicadores de monitoreo

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	INDICADORES DE MONITOREO
Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)⁹	<p>El objetivo principal de este programa es construir capacidad institucional en la población pobre y, simultáneamente, ofrecerle los medios para satisfacer sus necesidades específicas (concretamente, el suministro de alimentos a través de los almuerzos comunitarios).</p> <p>FOPAR ha definido sus subproyectos no sólo como un medio de satisfacer necesidades específicas, sino también como un vehículo de capacitación diseñado a construir y fortalecer la capacidad de los grupos de personas pobres y vulnerables para identificar, definir y priorizar sus necesidades, y luego movilizar y administrar los recursos para diseñar sus propios proyectos, ponerlos en marcha y ejecutarlos.</p>	<p>Se debe comparar la cantidad de raciones alimentarias proyectada contra la cantidad realmente entregada a las poblaciones beneficiarias en tres almuerzos comunitarios diferentes, como mínimo (uno por provincia, rotando mensualmente) en diferentes días de la semana, tres veces al día.</p> <p>Se debe verificar, asimismo, el número de días de servicios propuestos y realmente ejecutados.</p>
Argentina-Educación secundaria (PRODYMES)¹⁰	<p>Después de su reestructuración, en la actualidad ofrece principalmente materiales escolares.</p> <p>Originalmente el proyecto buscaba: (1) incrementar el acceso al tercer ciclo de educación básica y nivel secundario polimodal; (2) mejorar el proceso de aprendizaje en las escuelas polimodales y (3) mejorar las habilidades de los egresados del nivel polimodal a fin de facilitar su ingreso al mercado laboral.</p>	<p>Se debe verificar la entrega de los materiales a las asociaciones de padres de familia de las escuelas nacionales y provinciales.</p> <p>También se debe verificar la relación entre los criterios de elegibilidad para beneficiarios individuales y beneficiarios escolares, así como los criterios de distribución de los materiales escolares.</p>
Proyecto de Vigilancia y Control de las Enfermedades Contagiosas (VIGLA)	Prevención y control de enfermedades, salud básica y vacunación.	Se debe verificar que los habitantes de las zonas infectadas con malaria, fiebre amarilla, dengue y enfermedad de Chagas obtengan las vacunas y suministros médicos adecuados, y que las otras poblaciones beneficiarias obtengan elementos químicos para el Sida y la tuberculosis.
Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)	L leche fortificada, mujeres embarazadas y centros infantiles.	Se debe verificar que la leche y los medicamentos sean entregados a los centros de distribución y que se encuentren disponibles allí; de igual forma, verificar la transparencia y el acceso a la información mediante sondeos a beneficiarios y no beneficiarios, y corregir los motivos de las quejas por la falta de entrega y/o venta de leche y medicamentos subsidiados.
Proyecto de Protección Social III (Plan Trabajar)	Transferencias de ingresos a los desempleados.	Se deben verificar tanto la elegibilidad como el perfil de los beneficiarios y sus familias mediante muestreos aleatorios en días entre de semana, por lo menos tres veces diferentes al día.

⁹ En abril de 2002 el Banco Mundial y el gobierno argentino acordaron introducirle enmiendas al proyecto de préstamo de FOPAR, en el contexto de la emergencia social. Los cambios al proyecto apuntaban a mejorar el enfoque y la gestión de los programas sociales promoviendo la transparencia, eficiencia, participación social y mejor destinación de los servicios sociales a los pobres. De igual manera, la introducción de un sistema de evaluación, monitoreo e información implantada a través del SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) contribuirá a evitar la corrupción y a mejorar la transparencia. La experiencia del FOPAR se podría considerar un paradigma de transparencia y un buen ejemplo de la importancia que tiene el transmitir habilidades a las OSC.

¹⁰ Se refiere tanto a PRODYMES II como a PRODYMES III.

Anexo 2

Programas sociales financiados por el BID e indicadores de monitoreo

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	INDICADORES DE MONITOREO
Programa de Asistencia para Grupos Vulnerables (PAGV)/ Ingreso para el Desarrollo Humano (HDI)	<p>El objetivo de este programa es establecer un mecanismo de transferencia de ingresos automático, transparente y directo a las familias pobres, de acuerdo con criterios previamente definidos. Tiene cobertura nacional y les llega a 210.000 familias.</p> <p>El beneficio consiste en un subsidio mensual para las familias pobres con hijos menores de 18 años. El monto varía según el tamaño de la familia.</p> <p>Este programa será reformulado en el contexto de la línea de emergencia para el programa de alimentos.</p>	<p>Se deben analizar los aspectos de inclusión y exclusión de beneficiarios, transparencia, accesibilidad y disponibilidad de la información.</p> <p>Se deben vigilar los niveles de participación en el programa con el fin de incorporar los resultados de dichos niveles.</p>
Programa Nacional de Becas de Retención Escolar (BECAS)	<p>Su objetivo es que se mantenga la asistencia de los niños pobres a la escuela. Tiene cobertura nacional, agregando la Provincia de Buenos Aires, y busca crecer de 110.000 a 350.000 becas anuales.</p> <p>El beneficio consiste en un subsidio para estudiantes en edades entre 13 y 19 años, cuyas familias estén en situación de emergencia y que, por lo tanto, se encuentren en riesgo de desertar de la escuela.</p> <p>El sistema de participación, compromiso y control social se incorpora firmemente al diseño del programa y se fija en las escuelas. Este programa sufrirá una reformulación en el contexto de la línea de emergencia para empleo.</p>	<p>Se deben verificar la elegibilidad de los beneficiarios y la disponibilidad de la información, y se deben estudiar los casos de quejas por exclusión.</p> <p>Se debe analizar la conformidad con las condiciones necesarias para continuar las becas (estudiando las causalidades y sugiriendo soluciones). Asimismo, se deben analizar los pagos y el funcionamiento del sistema propuesto.</p>
Programa de Atención Primaria de Salud (PROAPS)	<p>Su objetivo es cerciorarse de que las familias pobres tengan acceso a las medicinas esenciales para casos ambulatorios.</p> <p>Las adquisiciones son centralizadas y se contrata la distribución a los Centros de Salud Primaria. La entrega de los medicamentos de los Centros de Salud es gratuita e ilimitada si se solicita con fórmula médica.</p>	<p>Los mismos indicadores del PROMIN.</p> <p>Las áreas específicas de control social son el logro y la eficiencia de la distribución de medicinas gratuitas y la ausencia de prerrogativas.</p>
Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	<p>Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los pobladores de barrios marginales con necesidades básicas insatisfechas y graves deficiencias de vivienda.</p> <p>Completa la infraestructura social básica y ayuda a superar las deficiencias de vivienda. Su meta es llegarles a 56.000 familias.</p> <p>Este programa se ampliará con el fin de ofrecer infraestructura social básica en el contexto de las líneas de emergencia de alimentos, medicamentos y educación.</p>	<p>Se deben verificar la selección de los beneficiarios, la divulgación de la información y la inclusión de los resultados de las entidades ejecutoras.</p>

Los autores

Katherine Bain es la Especialista Principal y Jefe del Equipo de Sociedad Civil para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Se encarga de dirigir a un equipo de once especialistas en sociedad civil. Antes de su ingreso en el Banco, se desempeñó en una serie de organizaciones latinoamericanas e internacionales de sociedad civil en Perú, Ciudad de México y América Central. También ha prestado sus servicios a *Save the Children Alliance* y a diversos gobiernos de la región.

Sandra Cesilini es Especialista Principal en Desarrollo Social y Sociedad Civil, se ha especializado en las áreas de grupos vulnerables, equidad y desarrollo social. Trabaja en el departamento de Desarrollo Social de la Oficina Regional del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Anteriormente se desempeñó en los campos de salud y nutrición materno-infantil, y en la actualidad trabaja en la auditoría social y las evaluaciones participativas correspondientes a los proyectos de reformas públicas en los órdenes nacional y provincial.

Myriam Godinot trabaja en equipos que forman parte de los proyectos de mitigación de desastres en América Central y el Caribe. Su participación en los proyectos de reducción de desastres en Honduras y Nicaragua marcan su primera experiencia tanto en el desarrollo de gestión comunitaria como en el área de Centroamérica. Alumna de último grado de la *École Nationale des Ponts et Chaussées*, terminó recientemente un año de prácticas en el Banco Mundial con el Grupo de Mitigación de Desastres, que hace parte del Grupo de Proyectos Urbanos de América Latina.

Mary Lisbeth González, graduada en ciencias políticas, es especialista en los temas de pobreza y evaluación de riesgos y vulnerabilidades. Ha trabajado como consultora internacional del Banco Mundial desde 1990, así como para otros organismos multilaterales y bilaterales. Sus principales áreas de concentración son América Latina y África.

Alexandra M. Habershon es consultora del Grupo del Sector Público en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Se encuentra realizando una práctica experimental relacionada con proyectos de reforma judicial en Guatemala, El Salvador y Venezuela. Sus áreas de especial interés son el multiculturalismo y el desarrollo en Latinoamérica.

Nadim Khouri es Especialista Principal en Gestión de Recursos Naturales, con responsabilidades de gestión de tareas en proyectos rurales y ambientales. Trabaja en la Unidad de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, particularmente en República Dominicana, Guatemala y México. Anteriormente se desempeñó en la Región Sudasiática. Su labor se centra en la gestión multisectorial participativa de los recursos naturales.

Pilar Larreamendy, Especialista en Desarrollo Social y Sociedad Civil, ha trabajado en temas indígenas, así como en el desarrollo basado en el medio ambiente y la

comunidad. Se desempeña en el Departamento de Desarrollo Social de la Oficina del Banco Mundial en Ecuador. También ha trabajado en desarrollo rural y en asuntos referentes a resolución de conflictos. En la actualidad, se dedica a los temas de participación y consulta en proyectos de telecomunicaciones y electricidad rural.

Waleed Haider Malik es Especialista Principal en Gestión del Sector Público y Gerente de Tarea del Grupo del Sector Público de la Unidad de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Lleva más de 17 años de experiencia, trabajando con los sectores público y privado en países en desarrollo. Durante los pasados 10 años ha participado en asuntos relacionados con reformas judiciales, gestión financiera y gobernabilidad.

Laura Rawlings es Especialista Principal en Monitoreo y Evaluación del Departamento de Desarrollo Humano de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es especialista en diseño, supervisión y evaluación de proyectos de educación y protección social. Antes de formar parte de la unidad de América Latina y el Caribe, desempeñó sus labores en el Grupo de Investigaciones del Desarrollo del Banco..

Jorge Rodríguez es el subcoordinador del programa Nuestras Raíces del Fondo de Inversión Social de Honduras. Ha trabajado en el diseño, coordinación, control y supervisión del programa desde 1998.

Tova M. Solo trabaja en los equipos de tarea de los proyectos de mitigación de desastres en América Central y el Caribe. Como jefe de equipo, ha trabajado en más de cincuenta proyectos en América Latina, África y los Balcanes en los temas de desarrollo urbano, abastecimiento de aguas y reconstrucción posterior a desastres, tanto en el Banco Mundial, como en organismos de Naciones Unidas y gobiernos nacionales. Fue fundadora y gerente de una ONG colombiana dedicada al desarrollo basado en la comunidad.

Ximena Traa-Valarezo, antropóloga, se desempeña en el área de desarrollo humano de la Región de América Latina y el Caribe. Es especialista en el diseño y evaluación de programas para grupos vulnerables (en particular de pueblos indígenas), en proyectos relacionados con fondos de inversión social, educación, salud, acueductos y saneamiento.

Evelyn Tully Costa es periodista independiente de la radiodifusión pública, especializada en temas de sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural. Su trabajo ha salido al aire en los programas *Living On Earth*, *All Things Considered*, *Morning Edition*, *Monitor Radio*, *Pacific Radio*, *CBC*, *Armed Forces Radio*, *Radio for Peace International* y *Crossroads*, de la Radio Pública Nacional de Estados Unidos. En la actualidad reside en Brooklyn, Nueva York y en la República Dominicana. www.evelynproductions.com

Osmar Velasco trabaja en grupos de tarea relacionados con proyectos de erradicación de la pobreza en América Central y el Caribe. Arquitecto y planificador, profesor universitario y consultor en planeación municipal y participativa, tiene su sede en Guatemala, pero ha desempeñado su labor a lo largo y ancho de América Central en planeación y asuntos ecológicos así como en programas de fondos sociales.

EQUIPO DE SOCIEDAD CIVIL
PREM/ESSD
OFICINA REGIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
BANCO MUNDIAL

1818 H STREET, NW
WASHINGTON, DC 20433
USA

www.bancomundial.org/sociedadcivil
E-mail: LAC_Civilsociety@worldbank.org
Tel: 202-473-9230
Fax: 202-522-0054