



Marco conceptual para la elaboración de un instrumento de Línea de Base de acceso a recursos naturales de poblaciones rurales.

Documento elaborado por Germán Escobar y Eduardo Ramírez de RIMISP, en el marco de una consultoría para el Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS). Enero de 2003

1.	CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN	4
1.1	Conceptos básicos.....	4
1.1.1	Definiendo los objetivos del sistema de evaluación	5
1.1.2	Algunos componentes del sistema de evaluación	7
1.1.3	Especificidad del sistema de evaluación.....	10
1.2	Marco conceptual.....	10
1.2.1	El modelo de evaluación.....	11
1.2.2	La construcción de la línea de base.....	13
1.2.3	La construcción de indicadores.....	15
2.	ACCESO A RECURSOS NATURALES	17
2.1	Cómo acceder a los recursos naturales.....	18
2.1.1	Acceso por medio de transacciones de mercado.....	19
2.1.2	Asignación normativa	22
2.1.3	Herencia.....	23
2.1.4	Usufructo.....	24
3.	ATRIBUTOS QUE MEJORAN LAS POSIBILIDADES DE ACCESO A RECURSOS NATURALES.....	24
3.1	Elementos macro.....	24
3.1.1	Elementos del marco legal	24
3.1.2	Elementos del mercado.....	24
3.1.3	Elementos de financiamiento	25
3.2	Elementos micro	25
3.2.1	Vías de comunicación	25
3.2.2	Nivel de organización de las comunidades	26
3.2.3	Nivel de interacción con otros actores.....	26
3.3	Elementos de los hogares e individuos	26
3.3.1	Capital humano	26
3.3.2	Dotación de activos físicos.....	26
3.3.3	Capital social.....	27
4.	BIBLIOGRAFÍA	28
5.	ANEXOS	30
	Anexo 1: INDICADORES PROPUESTOS PARA LÍNEA DE BASE DE LOS PROYECTOS FOS.	31
	Anexo 2: PREFORMATOS DE INSTRUMENTOS	33

1. CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN

1.1 Conceptos básicos

Un sistema de evaluación incluye, en general, varios elementos, procesos y procedimientos dirigidos a generar información sobre el avance, logros, efectos e impactos de la aplicación de instrumentos (intervención) con los que se espera producir cambios en alguna unidad de análisis y/o población objetivo.

Esto significa que la construcción de un sistema de evaluación requiere varias decisiones –y aún definiciones operacionales- previas que tienen que ver, en la generalidad de los casos, con aspectos como:

- El nivel e intensidad de información que se espera generar con el sistema
- El tipo de aprendizaje y desempeño que se quiere para los actores del proceso de intervención
- El volumen y precisión del flujo de información para alimentar los proceso de retroalimentación
- El esfuerzo total que el diseño de la intervención asigne a la evaluación y el uso de su información

Como paso inicial, un concepto que requiere claridad es saber para qué evaluar. Una manera de responder esta pregunta es tomar el concepto que utiliza UNICEF, señalando que no se trata de “encontrar errores y “castigar” a las personas, sino detectar problemas y proponer soluciones para mejorar la eficiencia, eficacia, pertinencia y sostenibilidad” (Segone, 1998). En efecto, el diseño y puesta en marcha de un sistema de evaluación es una respuesta a la necesidad de operar un mecanismo que ayude a realizar una intervención lo más ceñida posible a la definición inicial, lo mejor adecuada a las condiciones reales (contexto) en que se inserta esa intervención y/o una intervención redefinida y adecuada, según las necesidades y participación de la población/unidad de análisis objetivo¹.

¹ Algunos estudiosos del tema van más allá y entienden el proceso de evaluación como un instrumento para que los participantes ganen poder para ayudarse así mismo. De esta manera, aparece el concepto de evaluación para el empoderamiento (*empowerment evaluation*), entendida como la utilización de los conceptos, las técnicas y los resultados de la evaluación para fomentar el mejoramiento y la autodeterminación, con un diseño que permita ayudar a las personas a ayudarse a si mismas. Se explica como un proceso democrático a través del cual las personas se empoderan a si mismas, con la ayuda de un facilitador externo. “Los participantes en un programa deciden efectuar *su propia* evaluación, *ellos* la planifican, *ellos* la implementan, *ellos* recopilan y analizan *sus* datos, *ellos* interpretan *sus* resultados y extraen *sus* recomendaciones y lecciones aprendidas, y *ellos* implementan *sus* recomendaciones”. El evaluador externo trabaja directamente con los interesados para llevar a cabo la evaluación *de ellos*, en vez de trabajar *por ellos* para llevar a cabo la evaluación *del evaluador*. (Segone, 1998)

Las respuestas a los anteriores interrogantes determinan el modelo que inspire el diseño del sistema, la frecuencia y los instrumentos de recolección de información directa, la focalización sobre aspectos específicos que se definan como de interés especial del sistema, los mecanismos de análisis y de decisión de los actores de la intervención así como los recursos (humanos y financieros) que se dedicarán a las tareas de ejecución del sistema.

Una manera de establecer las bases para responder fácilmente a estas preguntas es revisar los objetivos generales y específicos del programa o proyecto. Sin duda, la definición clara de objetivos, constituyen la guía para el diseño y la aplicación de las acciones, en las que se incluyen las pertinentes al sistema de evaluación. La naturaleza de la intervención y el grado de participación de los actores directos e indirectos, son ayudas específicas para determinar el nivel e intensidad de la información así como el grado de participación y aprendizaje de los actores. Ambas respuestas son determinantes de los modelos y el nivel de precisión de la información que requiere producir el sistema y, como corolario, el aparato y mecanismos de utilización (internalización) de dicha información, con lo cual se determina, en buena parte, los flujos de información y el tamaño del esfuerzo para la asignación de los recursos.

1.1.1 Definiendo los objetivos del sistema de evaluación

A pesar de la trascendencia, las respuestas anteriores no son suficientes para diseñar el sistema de evaluación. Es necesario definir los objetivos del sistema, puesto que es dentro de éstos que se enmarcan las preguntas y se condicionan las respuestas referidas.

De manera genérica, los objetivos de la evaluación pueden incluir (Segone, 1998):

- *Solucionar problemas y tomar decisiones.* La evaluación es una adecuada herramienta de gestión para recopilar información y generar conocimiento que ayude a entender por qué una intervención (programa o proyecto) no está logrando sus objetivos predefinidos, y cuáles pueden ser las alternativas para corregir y fortalecer las áreas débiles. Los datos obtenidos por el sistema de evaluación son apropiados para enfatizar puntos críticos del proceso que pueden afectar negativamente el desempeño y los resultados de la intervención.
- *Responsabilidad positiva y excelencia.* El objetivo de la responsabilidad positiva (*positive accountability*) es detectar problemas y proponer soluciones para mejorar la eficiencia, eficacia, pertinencia y sostenibilidad.
- *Construcción de conocimiento y de capacidad.* Producir el conocimiento que será utilizado en la toma de decisiones y en la planificación estratégica al tiempo que se construye 'capacidad evaluativa' con la aplicación del proceso. Mediante la optimización de la función de construcción de

conocimiento se pueden extraer las lecciones aprendidas de la experiencia de tal manera que puedan ser utilizadas no sólo para resolver problemas del proyecto evaluado, sino también, para mejorar el desempeño de proyectos similares y proveer bases para la planificación de proyectos futuros².

- *Aprendizaje, cambio institucional y planificación estratégica.* Como se mencionó anteriormente, la evaluación cumple una función de aprendizaje institucional y planificación estratégica. El aprendizaje institucional no implica meramente la utilización de información, sino se basa en el concepto de adquisición y construcción de conocimiento, lo cual significa recopilar la información, procesarla, analizarla y comunicarla eficientemente a otros miembros de la institución para su comprensión e internalización. Este proceso facilita el cambio de comportamiento y de actitud en los miembros de la institución y hace posible la adaptación continua de la institución a los cambios internos y ambientales

Independientemente de los objetivos genéricos, es necesario que todo sistema de evaluación descansa sobre una definición puntual de objetivos. De esta manera, se facilita la labor del diseño y definición de componentes del sistema.

Para los efectos de los programas del FOS en los distintos países en que opera, se propone como objetivo del sistema de evaluación **determinar en forma sistemática y objetiva la pertinencia, rendimiento y éxito de los programas de acceso a recursos naturales de poblaciones rurales pobres e indígenas.**

Siguiendo los lineamientos del PNUD (1997), se entiende por pertinencia el grado en que los objetivos de una intervención continúan siendo válidos y de interés en la forma originalmente prevista o tal como se han modificado posteriormente, debido a nuevas circunstancias en el contexto inmediato y en el entorno externo.

En concreto, el sistema de evaluación debe tener en cuenta la pertinencia de los programas y proyectos en relación con los siguientes aspectos:

- Problemas de desarrollo a nivel local, nacional, regional y/o mundial
- Grupos destinatarios de los resultados (poblaciones rurales, pobres e indígenas), cuyas necesidades y obstáculos deben identificarse claramente.
- Beneficiarios directos, responsables no únicamente de ejecutar la intervención sino de ajustarla y de mantener sus resultados positivos (población objetivo, ejecutores directos, co-ejecutores, instituciones estatales y otros actores directos)
- Misión institucional de FOS

² El Banco Interamericano de Desarrollo (1997) define *lecciones aprendidas* como una hipótesis general, basada en los resultados de una o más evaluaciones, que se supone está relacionada con un principio general que puede ser aplicable en otros casos. Las lecciones se transforman en conocimiento cuando son analizadas, sistematizadas, divulgadas e internalizadas dentro de la institución por medio de procesos evaluativos participativos, talleres, capacitación, redes o boletines.

El análisis del rendimiento considera los progresos que está realizando la intervención en relación con sus objetivos. Los criterios que pueden utilizarse para medir el rendimiento son:

- *Eficacia*: hasta qué punto la intervención consigue sus objetivos inmediatos o produce los resultados deseados
- *Eficiencia*: transformación óptima de los insumos en productos
- *Oportunidad* de los insumos y resultados.

El éxito se evalúa por tres criterios: los efectos, la sostenibilidad y la contribución al desarrollo de la capacidad. Los efectos son los resultados de la intervención con relación a los objetivos de desarrollo o las metas a largo plazo de ese programa o proyecto. En este sentido, los efectos representan cambios en una situación, bien de forma planificada o imprevista, negativos o positivos, atribuibles a la intervención. Los efectos pueden valorarse solo cuando ha transcurrido un período significativo después de la terminación de la intervención. Por ello, es fundamental que el diseño de la intervención contemple una valoración de los efectos en una fase posterior, por ejemplo, mediante la preparación de datos de referencia y el establecimiento de indicadores.

La sostenibilidad es la posibilidad de prolongar los resultados positivos de la intervención después de concluida la intervención. En este concepto se incluye la disponibilidad constante de los mismos resultados que se consiguieron gracias a la intervención con destino a la población objetivo. Del mismo modo, se considera la utilización en un contexto distinto o en un entorno cambiante o la adaptación de los resultados de la intervención a esas condiciones distintas por iniciativa de los actores originales o actuales.

La contribución al desarrollo de la capacidad significa como una intervención permite a la población objetivo ser autosuficiente y a las instituciones utilizar las experiencias positivas obtenidas, cuando trate de resolver problemas de desarrollo mayores. El desarrollo de la capacidad permite a las personas utilizar sus capacidades mejor y garantiza la identificación con la intervención y la sostenibilidad de los procesos y resultados.

1.1.2 Algunos componentes del sistema de evaluación

Un sistema de evaluación puede contener uno o más componentes dirigidos a recolectar datos, generar información y retroalimentar a los actores de una intervención, de acuerdo a los objetivos y características de la intervención, los objetivos de la evaluación y el modelo diseñado para satisfacer las necesidades de la evaluación.

El siguiente resumen de componentes, adaptado del manual de UNICEF, ofrece una idea rápida de la principal aplicación de cada posible componente del sistema

Componentes	Aplicación directa
Auditoría	Responsabilidad convencional (cumplimiento de metas y programas de trabajo)
Control de calidad	Aseguramiento de un nivel de calidad aceptable
Medición de desempeño	Medición/comparación de indicadores de proceso y gestión
Investigación	Aprendizaje (explicación a resultados puntuales del seguimiento y/o la evaluación)
Sistematización	Aprendizaje (conocimiento específico de procesos y derivación de lecciones aprendidas)
Seguimiento	Medición/comparación de resultados y productos de intervenciones (información del progreso en el logro de objetivos)
Evaluación	Aprendizaje y responsabilidad (pertinencia, rendimiento y éxito de las actividades con respecto a objetivos)

Los componentes que mayor información generan y los que ofrecen mejores posibilidades analíticas son, como se desprende de la síntesis de la tabla, la evaluación, el seguimiento y la sistematización. Consecuentemente, es importante entender complementariedades y capacidad de cada componente (PNUD, 1997).

La evaluación es una actividad que trata de determinar en forma sistemática y objetiva la pertinencia, rendimiento y éxito de las intervenciones que se están ejecutando o se han terminado. Las evaluaciones se realizan, generalmente, de manera puntual (en el tiempo o según los componentes y/o objetivos específicos de la intervención), por razones prácticas. Esto no quiere decir que el sistema de evaluación sea también de aplicación puntual. Por el contrario, la aplicación del sistema de evaluación constituye una actividad permanente por parte de los actores de la intervención, ya que, generalmente, se hacen múltiples aplicaciones y se utilizan varios componentes analíticos.

A manera de ejemplo es posible que si una evaluación se lleva a cabo a mitad del período de ejecución de un programa o proyecto, puede servir como medio para confirmar o corregir las indicaciones obtenidas con las actividades de monitoreo. Puede también determinar los signos iniciales de éxito o fracaso de un programa o proyecto. Si se lleva a cabo después de la conclusión de la intervención, la evaluación determina hasta qué punto dicha intervención ha constituido realmente un éxito, por lo que se refiere a sus efectos, la sostenibilidad de los resultados y la contribución al desarrollo de la capacidad.

El monitoreo es una función permanente cuyo objetivo es generar indicaciones tempranas sobre los progresos, o falta de los mismos, en el logro de los objetivos de la intervención. El monitoreo permite identificar y dimensionar los posibles problemas y logros de la intervención. Constituye la base para la adopción de medidas correctivas, tanto sustantivas como operacionales, con el fin de mejorar el diseño, forma de aplicación y calidad de los resultados obtenidos por un programa o proyecto. Por otra parte, muestra las fortalezas de la intervención, haciendo posible afirmar los resultados parciales positivos.

El monitoreo permite determinar si un proyecto continúa siendo o no pertinente. En este contexto, se entiende que una intervención es pertinente cuando se dan las siguientes circunstancias:

- El programa o proyecto respalda las prioridades nacionales de desarrollo y las esferas temáticas de concentración de las instituciones participantes
- Los esfuerzos se focalizan en la unidad de análisis o la población objetivo previamente determinados
- Los objetivos continúan siendo válidos a pesar de los cambios que pudieran haberse registrado en el entorno del programa o proyecto.

Los requisitos para un monitoreo adecuado incluyen: datos de referencia, indicadores (usualmente de rendimiento y resultados) y procedimientos de análisis comparativo y en el tiempo.

La sistematización es un análisis crítico de los procesos a través de los cuales se cumple una acción acotada de la intervención, definida en un eje de sistematización. Es un análisis retrospectivo enmarcado en el contexto específico en que tiene lugar, que permite que los diferentes actores determinen cómo se concibieron y se ejecutaron los procesos, cuál es la situación actual, cuáles son los factores externos que intervienen en el desarrollo de los procesos y cuáles son las lecciones que se desprenden de la ejecución de tales procesos. Se trata de analizar y entender acciones específicas de la intervención, aprendiendo los aspectos fuertes y débiles de los procesos y comprendiendo las razones para alcanzar buenos o malos resultados de dichos procesos.

La relación entre la evaluación, el monitoreo y la sistematización es de complementariedad. El monitoreo puede facilitar datos cuantitativos y cualitativos, basados en la utilización de determinados indicadores y tales datos pueden utilizarse en las actividades de evaluación. Por su parte, la sistematización ayuda a entender cómo se sucedieron algunos procesos y qué se puede aprender de experiencias específicas. Un sistema que tenga la capacidad de medir el progreso en el logro de objetivos; establecer la pertinencia, el rendimiento y el éxito de una intervención y explicar cómo se sucedieron algunos procesos críticos, responde al concepto de evaluación analítica, que es un instrumento útil para mantener un conocimiento permanente del desempeño de una intervención y un instrumento de aprendizaje sobre las razones de aciertos y fracasos. Si este esquema de evaluación analítica se complementa con un flujo efectivo de información que lleve

a la internalización o institucionalización de los resultados y lecciones aprendidas, se puede establecer un proceso de revisión y actualización permanente en los programas o proyectos en que se aplica este sistema de evaluación.

1.1.3 Especificidad del sistema de evaluación

De la misma manera que es relativamente sencillo seleccionar los componentes del sistema de evaluación para hacerlo permanente y explicativo, es difícil diseñar un sistema genérico de aplicación amplia. Tal como el diseño de componentes, instrumentos y métodos de aplicación son propios de cada intervención en particular y deben ajustarse a las definiciones de objetivos y condiciones de los entornos específicos, los sistemas de evaluación responden a las particularidades de cada intervención y de los actores que protagonizan esas intervenciones.

Existe una relación inversa entre el grado de generalidad del diseño del sistema de evaluación y el nivel de precisión de los datos y la información que se genera de ese sistema. Consecuentemente, esa misma relación existe entre el nivel de generalidad y la capacidad de resolver problemas y aprender con la aplicación de un esquema general. En otras palabras, es necesario diseñar sistemas específicos para las necesidades de cada intervención, si lo que se persigue es poner en marcha un mecanismo que genere datos e información útiles para resolver problemas y lograr introducir modificaciones a los mecanismos operativos, de forma tal que el sistema de evaluación sea una verdadera herramienta de gestión de la intervención.

En el caso del esfuerzo que en esta materia quiere realizar FOS, una recomendación básica es afinar el diseño del sistema de evaluación analítico a cada intervención específica que la institución realiza en los distintos países donde opera o promueve intervenciones. La aplicación de un esquema genérico sería un obstáculo para obtener información de calidad suficiente para modificar cada intervención y ajustarla a las condiciones del contexto en que opera.

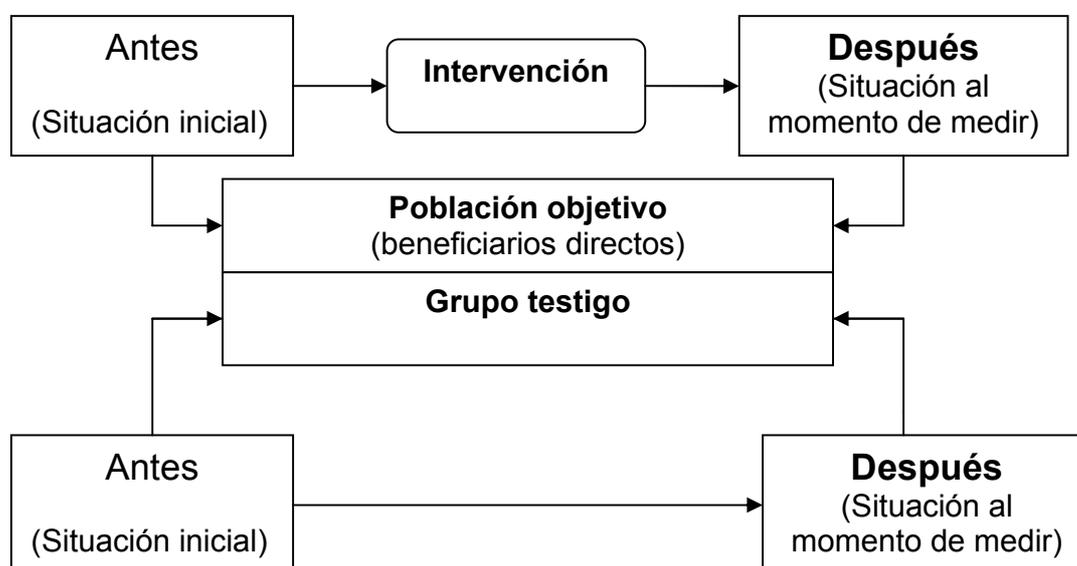
1.2 *Marco conceptual*

Para poder construir un sistema de evaluación es indispensable mantener presente que la actividad de evaluación no es el último punto del programa, sino un proceso constante de mejoramiento en el cual los interesados aprenden a evaluar constantemente su progreso hacia metas determinadas por ellos mismos y a reorientar sus planes y estrategias según los resultados de un proceso continuo de evaluación.

1.2.1 El modelo de evaluación

Bajo esta premisa y según las variables de evaluación que se proponen para FOS más adelante, la evaluación se realizará aplicando un modelo cuasi-experimental, conocido como modelo "antes-después con grupo de comparación". Se aplica con una muestra probabilística de la población objetivo (beneficiarios directos) de cada intervención y otra de personas que no reciben los servicios de la intervención, pero que presentan características socio-económicas y culturales semejantes y están expuestas al mismo contexto.

Gráficamente, el modelo de evaluación podría representarse como sigue:

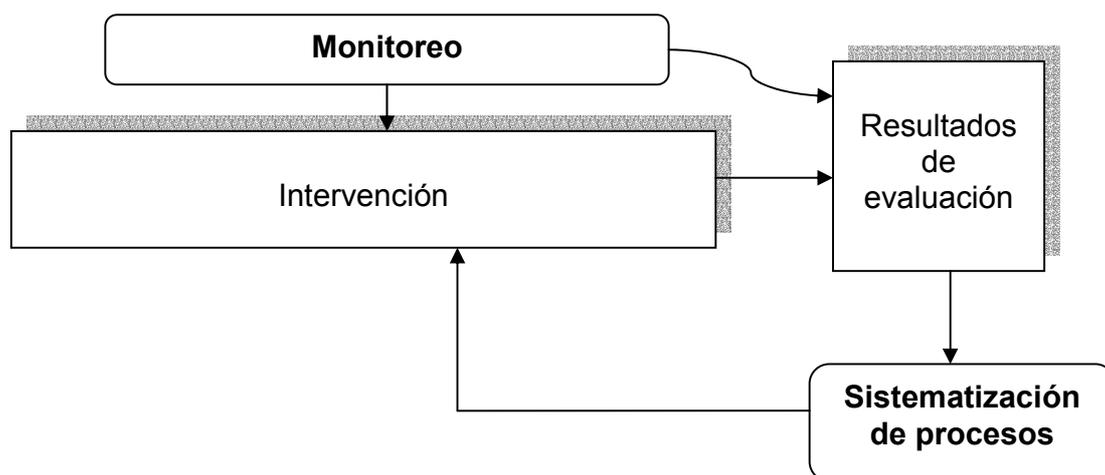


Como se desprende del esquema, un aspecto clave es la selección del grupo testigo, que requiere semejanzas en su composición (características socio-económicas y culturales) y el mismo contexto en que se da el proceso de desarrollo de ambas poblaciones. Finalmente, lo que este modelo busca es controlar la dinámica propia de desarrollo de la población objetivo (a través del grupo testigo) para tratar de identificar los efectos realmente atribuibles a la acción de la intervención.

A este modelo de evaluación es necesario agregar dos componentes más: el monitoreo y la sistematización para completar el sistema de evaluación analítica. Como actividad permanente, el monitoreo se traduce en la medición periódica de indicadores seleccionados, los cuales deben ser analizados de manera independiente a los resultados de la evaluación. Como se explicó anteriormente,

la sistematización es explicativa de la aplicación de procesos acotados, lo cual significa que deberá realizarse sobre aquellos procesos que requieran explicación, una vez se conozcan los resultados de las evaluaciones parciales.

La representación gráfica de la aplicación de estos componentes es la siguiente:



Como se verá más adelante, es necesario construir indicadores de monitoreo, tanto en relación con el rendimiento de procedimientos específicos y permanentes de la intervención como con algunos resultados que por su naturaleza permitan obtener medidas parciales que indiquen, cuando menos, la dirección de dichos resultados. Por su parte, para la sistematización de procesos existe una metodología de fácil aplicación y probada en terreno que puede aplicarse según las necesidades de explicar la ejecución de procesos registrados por los componentes de monitoreo y la evaluación.

A manera de resumen, la aplicación de los componentes del sistema de evaluación analítica propuesto se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Resumen de la aplicación de los componentes

Componente	Momento de aplicación	Instrumento
Evaluación	Periódica o según resultados del monitoreo	Modelo con grupo de comparación
Monitoreo	Permanente	Indicadores de rendimiento y resultado
Sistematización	Según resultados de la evaluación y/o el monitoreo	Metodología de sistematización

1.2.2 La construcción de la línea de base

La línea de base refleja la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que el proyecto pretende abordar. Es la medida inicial de las variables y procesos que se esperan modificar con la intervención, pero incluye, además, la primera medida de las variables de contexto que enmarcan los procesos que se quieren modificar. Es el punto de partida de la intervención y, por lo general, recoge datos tanto de carácter agregado como de tipo específico sobre la población objetivo. En este sentido, es la primera contribución hacia la precisión del diseño de la intervención y hacia las decisiones de procedimiento de la intervención.

La definición de su contenido es una función de los objetivos específicos de cada intervención, por lo que es difícil elaborar una guía genérica, al menos que se esté conciente de la relación inversa entre un contenido general y la pérdida de precisión de las mediciones y la especificidad de variables y procesos.

Como elemento de trabajo, resulta conveniente definir objetivos, lo más precisos posible, para la línea de base. Esto es una ayuda que complementa los requerimientos deducidos de los objetivos específicos de la intervención. A manera de ejemplo, en el recuadro 1 se muestran los objetivos general y específicos de la línea de base del Proyecto de Desarrollo Rural en el Sur occidente de Honduras, PROSOC. En este caso, la tarea se centra en generar información de fuente primaria y de utilizar dicha información para crear una base de datos. Esta posibilidad de establecer una base de consulta con la línea de base es no solo interesante sino conveniente. Esta base puede ser alimentada permanentemente con las lecturas de los indicadores seleccionados para el monitoreo.

Recuadro 1. Objetivos de la línea de base del PROSOC

El objetivo general es establecer los parámetros de comparación para medir en el tiempo (anualmente) la evolución de la población objetivo, en aspectos relacionados con la situación económica, social, tecnológica, productiva y organizacional generada a través de las acciones emprendidas por el PROSOC.

Los objetivos específicos son:

- Implementar un sistema de seguimiento y evaluación informatizado e interactivo que permita, de manera amigable, consultar en pantalla la información recabada anualmente y que pueda ser exportada a una hoja de trabajo y un editor de texto para su manipulación por los usuarios.
- Crear un mecanismo de levantamiento de datos de campo concertado con todos los actores involucrados en el desarrollo de las actividades del proyecto y fundamentado en la aplicación de metodologías participativas que permitan alcanzar una plena participación comunitaria.
- Mantener una base de datos actualizada y alimentada anualmente con la información de campo recopilada. Esto permitirá un análisis detallado con el fin de establecer prioridades, planificar actividades en forma estratégica y medir los efectos generados por las acciones del proyecto.
- Recabar información de una muestra representativa de la población objetivo del proyecto, definida mediante criterios socioeconómicos, organizacionales, productivos y de género.

Fuente: García, M. y H. Ortega. **Utilización de la base de datos del proyecto de desarrollo rural en el sur occidente de honduras (PROSOC) como herramienta de seguimiento y evaluación**

Generalmente, la línea de base se nutre de fuentes secundarias de información (censos, encuestas anteriores, estadísticas oficiales, estudios previos y otras) en su contenido agregado (contexto general y dimensión territorial). En su contenido más específico o cuando no existe información secundaria o esta no es confiable, se recurre a fuentes primarias como entrevistas a informantes calificados o encuestas por muestreo. Dependiendo de la complejidad de la intervención, puede ser necesario estratificar la muestra o recurrir a muestreos de poblaciones independientes. Para ilustrar esta posibilidad, se sintetiza el ejemplo de la aplicación del PROSOC en el recuadro 2.

Recuadro 2. Estratificación para construcción de la Línea de Base de PROSOC

Para alimentar la Línea Base del PROSOC, se diseñaron dos tipos de encuestas dirigidas a dos tipos de población: el jefe de la unidad familiar y los líderes comunales. Con ello se persiguen los siguientes objetivos:

- A nivel de la unidad familiar campesina (Índice de Desarrollo Familiar): Caracterizar la unidad familiar campesina (estructura social y su orientación económica). Determinar los sistemas de producción. Determinar el nivel de participación económica de la mujer dentro de la unidad familiar campesina.
- A nivel comunitario (Índice de Desarrollo Comunitario): Determinar las tendencias económicas generales de la comunidad. Identificar el grado de intervención experimentado por dicha comunidad. Determinar la disponibilidad y calidad de los servicios existentes en la comunidad

En la aplicación al los proyectos de FOS, la línea de base tiene que incluir los parámetros, variables e indicadores que se definan para medir la pertinencia, el rendimiento y el éxito. Lo que se obtiene al construir la línea de base es la primera medida de esos parámetros, que servirán para ser comparados en posteriores mediciones de los mismos; es decir, la pertinencia, el rendimiento y el éxito son medidas de resultado de las intervenciones y no una medida en sí misma.

1.2.3 La construcción de indicadores

Los indicadores son los instrumentos del componente de monitoreo. Idealmente, deberán seleccionarse durante la fase de formulación de la intervención, mientras se establecen los objetivos. Dentro del proceso de formulación de los indicadores deberá darse respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los objetivos del programa o proyecto?
- ¿Quiénes son los grupos destinatarios y cuáles son sus necesidades y expectativas?
- ¿Qué cambios se prevén como consecuencia del programa o proyecto?
- ¿Hasta qué punto y con qué eficiencia está logrando sus objetivos el programa o proyecto?
- ¿Cuáles son los criterios para juzgar el éxito del programa o proyecto?

Se sostiene que un buen indicador debe ser específico, mensurable, accesible, pertinente y registrable. Sin embargo, también se reconoce que durante la ejecución, es a menudo necesario revisar los indicadores de conformidad con los cambios ocurridos en el contexto y diseño del programa o proyecto, seguramente llegando a un consenso entre las distintas partes interesadas.

Como concepto genérico, el recuadro 3 resume algunos de los tipos de indicadores más Comúnmente utilizados para monitorear intervenciones que se realizan con la participación de la población objetivo. Se trata de un ejemplo genérico que debe ser adaptado a las condiciones de cada intervención en particular.

Recuadro 3. Tipo general de indicadores

Nivel de Objetivos	Carácter de los Indicadores	Responsabilidad
Impacto	* Pruebas estadísticas a largo plazo de repercusiones del proyecto.	* Organismos nacionales y sectoriales.
Resultado	* Encuestas sociales y económicas de resultados y efectos de los proyectos. * Indicadores de orientación que brindan alerta temprana sobre las percepciones de los beneficiarios y su reacción frente al proyecto.	* Evaluadores del proyecto o evaluadores independientes. * Personal del proyecto.
Productos	* Registros administrativos. * Información interna.	* Personal del proyecto.
Insumos	* Administración de tareas de procesos del proyecto. * Contabilidad financiera. * Registros administrativos de recursos disponibles y utilizados.	* Personal del proyecto.

Como en todos los casos, los indicadores cuantitativos y cualitativos deberán seleccionarse teniendo en cuenta la naturaleza de la intervención. La eficiencia, por ejemplo, se puede valorar más fácilmente mediante indicadores cuantitativos. Por el contrario, para cuantificar la sostenibilidad dinámica, que implica la adaptabilidad de las personas a un entorno cambiante, se requiere una valoración cualitativa de actitudes y comportamientos³.

³ En los casos en que el costo, la complejidad y/o la oportunidad de la recopilación de datos impide la cuantificación directa, se pueden utilizar indicadores por delegación (proxy) para revelar las tendencias, asegurando que se mantengan presente los posibles problemas o logros. Por ejemplo, en un programa de protección ambiental en que uno de los resultados previstos sea mejorar las condiciones ambientales de determinados lagos, el nivel de toxinas en los huevos de pato puede servir como indicador por delegación de dicha mejoría (Ministerio de Economía y Finanzas, 2001)

Es necesario lograr un equilibrio razonable entre teoría y práctica, por ejemplo, entre lo que se debe y lo que se puede medir. En teoría, debería haber indicadores de pertinencia, rendimiento y éxito. No obstante, por razones prácticas, es necesario realizar un proceso de selección, mediante la negociación entre las distintas partes interesadas, para llegar a un número realista de indicadores significativos. Finalmente, los aspectos más importantes que se deben tener en cuenta para elegir los indicadores son los siguientes:

- Idoneidad de los indicadores con respecto a los objetivos inmediatos y de desarrollo (a largo plazo) del programa o proyecto;
- Identificación de los beneficiarios y de otras partes interesadas;
- Eficacia en función de los costos de la recopilación de datos.

2. ACCESO A RECURSOS NATURALES

Promover el acceso a recursos naturales (tierra, agua y bosques) de la población rural pobre, campesinos y pueblos originarios, es un importante elemento para el desarrollo rural, debido a que, como lo indica de Janvry y Sadoulet (2001), los recursos naturales (haciendo referencia la disponibilidad de tierra) son un medio para acumular bienestar, un vehículo para la inversión, que permite la generación de ingresos agrícolas y no agrícolas. La disponibilidad de tierras sería, también, un mecanismo por medio del cual la población rural logra seguridad de ingresos, debido a la mayor diversificación que se puede alcanzar con la mayor disponibilidad de tierra.

Por ejemplo, estudios recientes en Chile muestran que la agricultura mantienen una alta importancia en el sector rural; por un lado soporta una buena cantidad de los ingresos de los hogares rurales y, por el otro, otorga un piso mínimo de subsistencia familiar, sobre la cual los hogares estructuran diferentes estrategias de complementación de ingresos (Ramírez et, al, 2001).

De otro lado, los recursos naturales, y sobre todo la tierra, son parte del patrimonio cultural y medioambiental de las zonas rurales, razón por la cual su valor supera lo económico y cumple además funciones sociales, entre ellas históricas y antropológicas (Echeverría, R y O'Shanahan, N. B., 2002).

Los recursos naturales pueden ser fuente de ingresos directos para la población rural pobre, ya sea produciendo bienes de consumo para los mercados y alimentos para el autoconsumo de las familias campesinas, o bien, en algunos casos, generando ingresos por los servicios ambientales prestados por los recursos bajo su manejo. Así los recursos naturales son activos que pueden generar un flujo futuro de ingresos debido a su uso en la producción agropecuaria

o de servicios ambientales. El valor presente de éstos flujos, descontados a su costo de oportunidad, debería ser el precio del activo (Carter, M, 1990). A este valor del activo, dada su capacidad de generar un flujo de ingresos producto de su uso, se debe considerar las eventuales ganancias por aumento de capital (Binswanger y Elgin, 1988, Citado por Carter, 1990). Así, desde una óptica netamente económica, el acceso a recursos naturales, en especial la tierra, es una fuente de riqueza para las poblaciones pobres.

Para que se logre un elevado aprovechamiento de estos recursos se deben cumplir ciertas condiciones: acceso a tecnología; acceso a capital de trabajo; acceso a mercados de venta de productos y de compra de insumos, infraestructura secundaria (camino, luz, telefonía), entre otros. De esta manera, los recursos naturales a disposición de las poblaciones rurales pobres deberían además, estar vinculadas con un conjunto articulado de este otro tipo de condiciones, así el beneficio económico que se logre por el uso de los recursos será mayor, y las condiciones de superación de los niveles de pobreza más óptimas.

Aún más reciente, la venta de servicios ambientales se abre como una fuente de ingresos para poblaciones rurales pobres, que pueden encontrar en el cuidado de los bosques y cuencas, una fuente de ingresos sostenibles en el tiempo, que estarían ligadas a las posibilidades de tener acceso y control sobre los recursos naturales.

Finalmente, el acceso a recursos naturales por parte de las poblaciones indígenas tiene una justificación histórico-jurídica, debido a que en general, y principalmente en América Latina, los pueblos originarios fueron despojados de los recursos naturales y desplazados a territorios marginales, lo que ha dado origen a sectores rurales de alta concentración de pobreza indígena (Aylwin, J. 2002).

En resumen, el acceso a recursos naturales por parte de las poblaciones rurales pobres, campesinos y pueblos originarios, posibilita no solo la generación de ingresos para ayudar a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad, sino que, muchas veces, incentiva a la recuperación de las costumbres y cultura de las poblaciones favorecidas, mejorando su calidad de vida y su inserción en la sociedad de una manera más justa, productiva y sostenible y soluciona un problema de justicia histórica con los pueblos originarios.

2.1 Cómo acceder a los recursos naturales

El acceso a recursos naturales tiene cuatro fuentes posibles: (1) por medio de transacciones de mercado; (2) por asignación normativa; (3) por herencia; y, (4) por usufructo. Estos cuatro niveles están mediados por el tipo de acceso: colectivo o individual.

Las formas específicas en que las familias rurales pobres pueden acceder a recursos naturales, dependerá de las realidades institucionales y culturales de los diferentes países. Asimismo, el uso comunitario, individual o una combinación de ambos, serán condiciones específicas de países, e incluso de condiciones particulares dentro de un país.

2.1.1 Acceso por medio de transacciones de mercado

En el mercado, la asignación de recursos se realiza a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios, que son un reflejo de la escasez relativa de los bienes; este proceso se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes. Los precios, las ganancias y las pérdidas que resultan de las transacciones en el mercado, son esenciales para guiar la actividad económica. La propiedad privada de los factores de producción, como la tierra, es necesaria para que éstos precios puedan ser generados. Así, la teoría económica dice que si todos los mercados fueran perfectos, todos los factores se remunerarían a sus respectivos costos de oportunidad establecidos en el mercado (de Janvry, et al, 2002; Vogelgesang, 2000; Carter, M y D. Mesbah, 1990).

Por la importancia y connotación del acceso a tierra, como uno de los principales recursos naturales que demandan las poblaciones rurales pobres y los pueblos indígenas, seguiremos en profundidad este tipo de transacciones.

El acceso a tierra a través del mercado se puede encontrar en tres formas: (a) propietarios sin restricciones de uso, con o sin títulos de dominio; (b) arriendo y (c) mediería o aparcería. Si nos encontramos frente a un entorno económico sin fallas en su funcionamiento, no habría diferencias entre uso de la tierra como propietario o como arrendatario y ambas serían, desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, situaciones óptimas. La mediería en este escenario de mercados perfectos no tendría razón de ser y su práctica daría como resultado una situación sub-óptima (de Janvry et al, 2002; Shearer, E, et al, 1991).

Esta situación de equilibrio entre el uso de la tierra bajo arriendo o como propietario, se rompe cuando se producen fallas en el funcionamiento de los mercados. Las fallas de los mercados en el caso de la agricultura pueden ser entre otros (Jaramillo, 1998; de Janvry, et al, 2002): fallas en el mercado laboral; fallas en el mercado de los seguros; fallas en el mercado del crédito y costos de transacción muy elevados.

Cuando el riesgo moral o los problemas de agencia en la contratación de mano de obra son altos, se producen fallas en el mercado laboral. Para solucionar este tipo de fallas, los controles ejercidos a la mano de obra contratada son costosos e impiden o dificultan el uso de toda la tierra disponible de los propietarios. Si los derechos de propiedad están claros y no hay incertidumbre respecto al

cumplimiento de los contratos, las fallas en el mercado del trabajo favorecen a los pequeños agricultores sin tierra o con limitado acceso a él, ya que son precisamente este tipo de familias las que cuentan con disponibilidad ociosa de mano de obra (de Janvry et al, 2002; Ramírez, E y Foster, 2002; Shearer, E, 1991).

De otro lado, las fallas en el mercado de los seguros tiene efecto sobre la liquidez de las familias. Para asumir los períodos de bajos precios o malas cosechas, las familias se ven obligadas buscar formas de ahorro en los momentos de bonanza de precio y/o producción. Generalmente este ahorro se realiza acumulando ganado, que será vendido en los momentos de escasez de dinero. Este modo de prevención resta liquidez que, eventualmente, podría ser usada para invertir en mayor tierra cultivada bajo sistemas de arriendo o mediería o tierra propia en presencia de un mercado de seguros más eficiente.

Las fallas en el mercado de crédito tienen un efecto directo sobre la disponibilidad de liquidez de las familias pobres del campo. Como no pueden acceder a mercados formales de crédito, o este acceso es muy acotado, por un lado tienen menor disponibilidad de dinero para invertir en la producción agropecuaria, y por otro, deben obtener los recursos para la actividad en los mercados de crédito informales, que obviamente encarecen el dinero. El resultado final es que muchas veces las familias acceden a menores cantidades de recursos naturales, especialmente tierra, del que efectivamente podrían usar en forma rentable y eficiente.

Finalmente, cuando los costos de transacción son muy elevados, hay menos posibilidad de realización de contratos de arriendo o compraventa de recursos naturales. En el límite, cuando estos costos son muy elevados inhiben completamente dichas transacciones.

Como es evidente, los mercados de recursos naturales presentan fallas, y las poblaciones encuentran soluciones que buscan maximizar los beneficios sobre la base de las realidades concretas. Así, los propietarios de la tierra tienen la alternativa de arrendar, entregar en mediería o trabajar directamente su finca, contratando trabajadores.

- El arriendo fijo ofrece ventajas sobre la explotación directa con contrato de mano de obra cuando se cumplen las siguientes condiciones:
- El arrendatario tiene mano de obra disponible para las actividades de producción agropecuaria y el dueño de la tierra no. Existen problemas de agencia o de riesgo moral que dificultan la contratación de mano de obra por parte del dueño de la tierra.
- La gestión, en manejo técnico y conocimientos del mercado es mejor en el arrendatario que el dueño de la tierra.

- Los arrendatarios tienen liquidez para afrontar los costos de arriendo de la tierra y la compra de insumos para su explotación.
- Los derechos sobre la tierra no están en peligro cuando se arriendan, y el arrendador tiene confianza en que el uso del recurso no se afectará mientras dure el contrato de arriendo.

De otro lado, la mediería (aparcería) tienen ventajas al contrato de trabajadores para la explotación de la tierra propia cuando:

- Hay aversión al riego, y este se comparte entre dueños de la tierra y medieros (Stiglitz, 1974; Cheung, 1969 Citados por de Janvry, 2002).
- El mediero tiene restricciones de liquidez, por lo que no puede acceder a tierra bajo la forma de arriendo.
- El dueño de la tierra desea proteger el recurso de la degradación producto de un uso intensivo del mismo.
- Derechos de propiedad precarios y/o falta de mecanismos de resolución de conflictos, incentivan a los propietarios a buscar contratos de medierías ya que tienen mayor control sobre el mediero.

En el cuadro 2 se presenta, a modo de ejemplo, el porcentaje de la tierra que se explota bajo formas de arriendo en diferentes partes del mundo. La principal conclusión que se obtiene de esta información, es que la situación es diversa, y su magnitud depende de las condiciones del entorno legal, cultural, nivel de desarrollo económico entre otras. Además, verifica que el arriendo es un importante medio de asignación de tierra, y que su incentivo puede implicar favorecer a los sectores rurales sin acceso al recurso.

Las tendencias de acceso a tierra en Asia, África y Latinoamérica, según Susana Lastarria-Cornhiel y Jolyne Melmed-Sanjak (1999), serían las siguientes: (a) En Asia se observa una alta variedad de arreglos contractuales de uso de la tierra. Sin embargo, lo más representativo, y en incremento, es el uso de la tierra propia, por sobre contratos de arriendo o mediería. Una característica importante en este continente es que la baja proporción de tierra en arriendo involucra a un gran número de familias rurales; (b) En América Latina, la tendencia, con notables excepciones, es hacia mayores grados de seguridad legal de los derechos de propiedad, lo que supone un ambiente propicio para un mayor desarrollo de las transacciones de mercado vía el arriendo de la tierra. Sin embargo, el uso de la tierra por los propietarios es la situación más frecuente; y, (c) en África sub-Sahariana mucha de la tierra agrícola es sostenida bajo régimen de tenencia ordinaria, que reconoce acceso al recurso a todos los miembros de una comunidad. La concentración de tierra en algunas familias dentro de una comunidad no es frecuente, por lo tanto, si el recurso es escaso, los individuos deben buscar más tierra en otras comunidades migrando temporalmente. Esto

produce una importante dinámica en los mercados de arriendo de tierra, los que sin embargo, son bastante informales con precios de arriendo muchas veces simbólicos. Los mercados de compra y venta están más restringidos, y en muchas comunidades no es posible el cambio de dueño de los recursos.

Cuadro 2. Importancia del arriendo en el mundo por continente

Continente	% de tierra en arriendo y arriendo +propia
Europa	41
América del Norte	63
América Latina	12
Asia	16
África	32

Fuente: FAO 1981

Finalmente, para que un mercado de recursos naturales sea eficiente, la propuesta convencional de la economía indica que deben existir los siguientes elementos:

- Reglas básicas que gobiernen el mercado, y que sean reconocidas y aceptadas por la sociedad.
- Institucionalidad de soporte, tales como los registros de tierra, catastros, sistemas de valoración de los bienes e instituciones financieras.
- Participantes interesados, oferentes de tierra y recursos naturales y demandantes de tierra y recursos naturales.
- Mercado para los bienes y servicios producidos por los recursos naturales.
- Instrumentos financieros.

2.1.2 Asignación normativa

La asignación normativa, en general, es una fuente de acceso de tierra para poblaciones pobres e indígenas. Básicamente existen tres formas de aplicación del sistemas: (a) asignación de tierras por medio de reformas agrarias, donde hay un traspaso de recursos desde un grupo a otro grupo de la población por medio de la aplicación coercitiva de la ley; (b) por medio de reformas agrarias de mercado o asistidas, donde hay un traspaso de recursos de un grupo a otro, pero mediados por un proceso de valoración que más o menos respeta las reglas del mercado en la fijación del precio. La función del estado es proveer los recursos para apoyar a las familias pobres en el proceso y, también, la de supervisar el proceso de fijación

de tarifas y (c) fondos de tierras y agua, donde el estado compra determinados recursos para ser asignados a poblaciones sin tierra. El valor de la tierra o recursos naturales nace de una negociación entre agentes del estado y los dueños de la tierra. Los beneficiarios no tienen ingerencia en esta parte de la transacción.

Generalmente, las condiciones que hacen que un sistema de asignación normativo se potencie están vinculadas con procesos de connotación política del país, el grado de organización y capacidad de presión de las familias rurales, el grado de pobreza y marginación de los sectores rurales sin tierra, y el nivel de avance democrático de las sociedades.

Por ejemplo, en América Latina se destacan los recientes procesos de legalización masiva de tierras de uso ancestral en Ecuador, los procesos de reforma agraria asistida o de mercado en Brasil, la creación del Fondo de tierras en el caso Chileno, etc. Todos, procesos que tienen en común un creciente nivel de organización de las familias pobres del campo, que por medio de la acción social y política han logrado sostener una preocupación de la sociedad y de los gobiernos respectivos.

Todo indica que la asignación normativa será un importante elemento para el acceso a tierra de poblaciones rurales pobres, cuya magnitud dependerá de la presión de las poblaciones y la magnitud de recursos que los gobiernos puedan asignar a esta tarea.

Tres desafíos enfrentan las reformas jurídicas para dar cuenta de los derechos indígenas sobre las tierras en América Latina: la necesidad de garantizar los territorios tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas, con patrones de asentamiento y usos muy distintos a los de las comunidades agrarias; la aspiración de los indígenas de tener algún tipo de dominio y/o participar el aprovechamiento de recursos naturales accesorios al suelo cuando estos vienen dejando de ser patrimonio de la nación y son crecientemente privatizados, y la conveniencia de desamortizar las tierras campesinas para convertirlas en un factor financiero más dinámico de la economía rural (Iturralde citado por Aylwin, 2002).

2.1.3 Herencia

La herencia depende de las características de los sistemas legales de los diferentes países. La herencia es un traspaso de activos entre una generación y otra. Muchas veces este traspaso está regulado, condicionando a quiénes y en que forma se debe realizar. Las particularidades de los sistemas legales deben ser estudiadas en cada país, para poder visualizar el grado de importancia que puede tomar esta forma de acceso a recursos naturales.

2.1.4 Usufructo

Dos formas generales de este tipo de acceso se pueden visualizar: (a) terrenos utilizados por un productor, que le fue entregado (cedido) voluntariamente por una persona y por cuya utilización no hace pago alguno (comodato precario; cesiones por mera tolerancia del dueño, etc) y (b) terrenos públicos o privados utilizados por un productor, sin consentimiento del poseedor legal y sin hacer pago por el uso.

Este tipo de formas de acceso es muy frecuente en algunos países, mientras que en otros pierde importancia. Las características de las formas particulares que toma este tipo de acceso deben ser estudiadas caso a caso.

3. ATRIBUTOS QUE MEJORAN LAS POSIBILIDADES DE ACCESO A RECURSOS NATURALES

Como se ha detallado, las formas de contar con recursos naturales son de variadas fuentes, por lo que los atributos necesarios para poder facilitar este proceso dependerán de la manera en la cual se implementará la estrategia de acceso. En todo caso, como una forma de ordenar la presentación, abordaremos los diferentes elementos que favorecen el acceso a recursos naturales, sobre la base de distinguir atributos macro y micro o locales y de los hogares e individuos que lo conforman.

3.1 Elementos macro

3.1.1 Elementos del marco legal

El marco político y de regulaciones debe contener lo siguiente: (a) todas las personas jurídicas y naturales pueden ser propietarias y tienen los mismos derechos; (b) las estructuras institucionales existentes tienen normas claras de funcionamiento; (c) las políticas regulatorias son claras y son favorables a un medioambiente de inversión privada; (d) hay regulaciones claras del manejo del suelo urbano y rural; (e) existen disposiciones legales y administrativas que facilitan los procesos de titulación de la tierra y otros recursos naturales; (f) hay un compromiso del estado de proveer los fondos necesarios para dotar de recursos naturales a las poblaciones rurales pobres e indígenas.

3.1.2 Elementos del mercado

Los elementos de mercado, fundamentales para sostener transacciones comerciales, deben ser las siguientes: (a) hay dueños de los recursos naturales

que desean ofrecer en el mercado estos bienes y hay comunidades demandantes de los mismos, que desean y pueden obtener éstos recursos bajo alguna forma de contrato, ya sea de manera permanente o temporal, bajo algún sistema de compensación económica; (b) el estado tiene derechos sobre la tierra que es utilizada con propósitos sociales, o bien, tiene un sentido estratégico. Todos los otros recursos han sido traspasados en derecho a las comunidades o vendidos en el mercado; (c) la información sobre la calidad de los recursos naturales disponibles en el mercado es la misma para todos los agentes y es ampliamente conocida; (d) se dispone de un sistema catastral que permite en forma rápida y oportuna conocer la disponibilidad de recursos ofrecidos en el mercado; (e) los sistemas de valoración son claros y bien conocidos y basados en los precios de mercado; (f) la valoración es aceptada y usada como regla básica de fijación de precios.

3.1.3 Elementos de financiamiento

El financiamiento es clave para sostener el acceso a recursos para la actividad agropecuaria, sobre todo de las poblaciones de menos recursos. Por lo tanto, deberían existir sistemas financieros que permitan lograr la liquidez necesaria a los demandantes de tierra y recursos naturales, los atributos de estos sistemas financieros deberían ser: (a) variedad de productos financieros, de corto, mediano y largo plazo que permitan la capitalización de los agricultores; (b) sistemas financieros que permitan tomar seguros para disminución de riesgos de producción; (c) costos razonables del crédito; (d) sistemas financieros no excluyentes con las poblaciones pobres y los indígenas del campo.

3.2 Elementos micro

3.2.1 Vías de comunicación

Estudios recientes indican que la mejoría en las vías de comunicación locales, caminos secundarios, terciarios y vecinales tienen un efecto positivo sobre la disponibilidad de tierra en el mercado. Por lo tanto, la inversión local y de los presupuestos del estado en la construcción, mejora y mantención de esta red caminera tienen efectos importantes en el acceso de las poblaciones rurales a recursos naturales, especialmente tierra para la agricultura. Indicadores como kilómetros de red caminera, periodo del año en que los caminos son transitables, frecuencia de mantención de la red vial, son, entre otras, preguntas necesarias para evaluar el comportamiento de este tipo de indicadores.

3.2.2 Nivel de organización de las comunidades

Este aspecto tiene al menos dos líneas de impacto. La primera, dice relación con la capacidad de las comunidades en hacer notar sus necesidades en el medio político y en los diferentes gobiernos, dando sustento a las demandas de un acceso más justo a los recursos naturales por parte de las poblaciones pobres e indígenas del campo. La segunda, dice relación con el mejor uso de los recursos disponibles, ya que cuando el grado de organización de las comunidades es alto los recursos suelen usarse en forma más eficiente; por ejemplo, la mejor y más eficiente manera de usar el agua de riego, la organización en el uso de los bosques, la posibilidad de comercializar productos en forma asociada, etc, son elementos que consolidan no solo el acceso a recursos naturales, sino que, permiten un mayor impacto en los ingresos y niveles de vida de las familias.

3.2.3 Nivel de interacción con otros actores

Una línea de investigación habitual en trabajos sobre el acceso a tierras por medio del mercado de poblaciones rurales pobres, se relaciona con la segmentación existente en dichos mercados, la que disminuye la oferta de tierra y recursos naturales encareciendo su precio. Esta segmentación, se produciría por la imposibilidad de interacción entre grandes propietarios y pequeños campesinos de las áreas rurales. Indicadores cualitativos, que demuestren la posibilidad de interacción entre diferentes estratos de la sociedad rural, ayudarán a comprender y determinar si este fenómeno de segmentación de los mercados limita o no el acceso a tierra por parte de las poblaciones rurales pobres.

3.3 Elementos de los hogares e individuos

3.3.1 Capital humano

Edad, educación y experiencia en la producción agropecuaria son indicadores que la literatura nombra como atributos de capital humano, que afectan positivamente el acceso a recursos naturales por parte de las poblaciones pobres del medio rural. En particular la educación es un importante atributo, que tiene incidencia positiva hasta ciertos grados de enseñanza, para luego tomar signo negativo, debido a que el costo de oportunidad de los individuos es más alto y, por tanto, obtienen mejores salarios en actividades no agrícolas.

3.3.2 Dotación de activos físicos

La dotación de activos de un hogar es una variable importante para tener acceso y control sobre los recursos naturales. La disponibilidad de maquinarias, y animales

de trabajo, en particular, han demostrado tener un alto poder predictivo en estimaciones econométricas realizadas en América Latina de Janvry, et al, 2002).

3.3.3 Capital social

En marcos institucionales y legales débiles, muchos contratos se desarrollan sobre la base de la confianza entre los actores. Así, integrar comunidades más unidas ayuda a tener mayor acceso a recursos naturales. Los lazos de parentesco, de amistad y organizaciones fuertes, ayudan a suplir las fallas en las estructuras legales e institucionales.

Finalmente, la creciente concentración de población que se está desarrollando en el medio rural, hace que los lazos de parentesco y amistad sean menos nítidos, que aumente la necesidad de contar con organizaciones locales fuertes y con alto ascendiente sobre la población.

4. BIBLIOGRAFÍA

1. Aylwin, J. 2002. El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos. Serie Desarrollo Productivo N°128. CEPAL
2. Berdegué, J. A., A. Ocampo y G. Escobar. 2000. Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guía metodológica. PREVAL – FIDAMERICA. Santiago, Chile
3. Carter, M y Dina Mesbah. 1990. Economic theory of land markets and its implications for the land access of the rural poor. Land Tenure Center. University of Wisconsin-Madison.
4. de Janvry, A y E. Sadoulet. 2001. La inversión en desarrollo rural es un buen negocio. En Desarrollo de las economías locales, Ruben G. Echeverria (Editor). Washington, D.d.: BID
5. de Janvry, A. K. Marcous y E. Saudolet. 2002. El acceso a tierras a través del arrendamiento. En: El acceso a tierras en la agenda del desarrollo rural. Serie de Informes Técnicos. Departamento de desarrollo sostenible. BID
6. Echeverria, R y O'Shanahan, N. B. 2002. Opciones para fomentar el acceso a tierras. En: El acceso a tierras en la agenda del desarrollo rural. Serie de Informes Técnicos. Departamento de desarrollo sostenible. BID
7. Jaramillo, C.F. 1998. El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. En perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico. BID.
8. Ministerio de Economía y Finanzas. 2001. Metodología de planeamiento estratégico. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Lima, Perú
9. Organización Internacional del Trabajo, OIT. 1999. Aspectos Metodológicos de la Evaluación de Impacto. Argentina: Proyecto Joven. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Buenos Aires, Argentina
10. Ramírez, E y Foster, 2002. Un modelo de oferta de mano de obra campesina de Chile. Tesis de Magister. Pontificia Universidad Católica de Chile. Mimeo.
11. Ramírez, E. J. Berdegué y J.C Caro. 2001. Las estrategias de generación

de ingresos de hogares rurales en zonas de concentración de pobreza entre 1996 y 2000. Mimeo.

12. Segone, M. 1998. Evaluación Democrática. Documento de trabajo No. 3. UNICEF. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. New York. pp.
13. Shearer, E. S. Lastarria-Cornhill y D. Masbah. 1990. The reform of rural land markets in Latin America and Caribbean: Research, theory and policy implication. Land Tenure Center, paper N° 141. University of Wisconsin-Madison.
14. Susana Lastarria-Cornhiel y Jolyne Melmed-Sanjak .1999. Land tenancy in Asia, Africa, and Latin America: a look at the past and view to the future. Land Tenure Center, paper N° 27. University of Wisconsin-Madison.
15. UNDP. 1997. Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas. Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica OESP Handbook Series. New York, NY. USA
16. Vogelgesang, F.2000. Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina. Serie Desarrollo Productivo N°74. CEPAL.

5. ANEXOS

Anexo 1: INDICADORES PROPUESTOS PARA LÍNEA DE BASE DE LOS PROYECTOS FOS.

1. Indicadores económicos

- 1.1 Ingresos del hogar
- 1.2 Importancia de las diferentes fuentes de ingreso del hogar
- 1.3 Ingreso per cápita
- 1.4 Ingreso por integrantes activos del hogar
- 1.5 Ingreso por superficie agropecuaria en sus diferentes formas

2. Indicadores de la fuerza de trabajo

- 2.1 Número de activos
- 2.2 Número de inactivos
- 2.3 Tasa de dependencia
- 2.4 Tasa de desocupación/ocupación

3. Indicadores capital humano

- 3.1 Escolaridad de los padres
- 3.2 Escolaridad de los mayores de 15 en el hogar
- 3.3 Número de integrantes del hogar
- 3.4 Número de núcleos que forman el hogar

4. Indicadores de acceso a recursos naturales

- 4.1 Disponibilidad de agua para riego
- 4.2 Seguridad en el acceso de agua para riego
- 4.3 Acceso a tierra en sus diferentes formas
- 4.4 Acceso y uso de bosques
- 4.5 Forma de explotación bosques
- 4.6 Estructura de uso de la tierra

5. Indicadores de capital social

- 5.1 Existencia de organizaciones en la comunidad
- 5.2 Grado de participación de los individuos en las organizaciones
- 5.3 Nivel de aceptación de los individuos con la organización
- 5.4 Logros de la organización
- 5.5 Espacios de acción de la organización (político, económico, social, etc)
- 5.6 Nivel de coordinación con otras organizaciones fuera de la comunidad
- 5.7 Tamaño de la comunidad (disponibilidad de recursos naturales y número de individuos)
- 5.8 Grado de interacción entre estratos en la localidad

6. Indicadores de capital físico

6.1 Disponibilidad de infraestructura (camino, calidad, mantenimiento sistema vial, etc)

6.2 Disponibilidad de servicios en la comunidad (luz, agua, salud, educación)

6.3 Acceso y distancia a mercados de productos y de trabajo

6.4 Calidad del entorno físico-biológico en la comunidad (potencial productivo)

7. Indicadores de capital institucional

7.1 Acceso a sistemas crediticios

7.2 Acceso a sistemas de seguros de riesgo

7.3 Acceso transferencia de tecnología

7.4 Acceso a información de mercado de tierras

7.5 Acceso a apoyo legal

7.6 Acceso y descripción de apoyos ONG's

Anexo 2: PREFORMATOS DE INSTRUMENTOS

Los instrumentos de recolección de información primaria serán de dos tipos:

A. Información de fuente primaria a nivel de hogares, la que contendrá formatos de captura de información de individuos, de hogares y de sistemas de producción. Cada hogar dentro de la muestra deberá contar con una boleta completa de recolección de la información.

B. Información generada en talleres y entrevistas individuales, la que capturará la información cualitativa entregada por líderes en entrevistas semiestructuradas, y la de talleres de discusión y validación con miembros de la comunidad.

Los instrumentos de recolección secundaria estarán centrados en dos aspectos:

A. Los mecanismos legales que rigen las transacciones de recursos naturales, y como la legislación contempla la resolución de conflictos.

B. La existencia de leyes especiales que rigen la propiedad y uso de los recursos naturales por parte de las comunidades ancestrales.

A. Contenido formatos de entrevistas a hogares

1. Sección identificación informantes
2. Sección de identificación y caracterización hogar
3. Sección fuentes de ingreso y trabajo
4. Sección identificación y caracterización acceso a recursos naturales
5. Sección identificación capital social
6. Sección identificación capital físico
7. Sección identificación acceso y caracterización capital institucional
8. Sección caracterización uso recurso naturales

B. Contenidos entrevistas

B.1. Individuales

1. Sección caracterización temas centrales de la organización
2. Sección caracterización formas y métodos de trabajo de la organización
3. Sección caracterización alianzas que lleva la organización
4. Sección análisis y descripción relación política de la comunidad con su entorno
5. Sección descripción relaciones económicas con el entorno

B.2 Talleres grupales

1. Sección caracterización temas centrales de la organización
2. Sección caracterización formas y métodos de trabajo de la organización
3. Sección caracterización alianzas que lleva la organización
4. Sección análisis y descripción relación política de la comunidad con su entorno
5. Sección descripción relaciones económicas con el entorno