



Guía para los Temas Críticos del Análisis Socio-Cultural

**William L. Partridge
María Clara Mejía**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Unidad de
Salvaguardias
Ambientales**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN**

IDB-DP-313

marzo 2013

Guía para los Temas Críticos del Análisis Socio-Cultural

William L. Partridge
María Clara Mejía



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Esta guía fue solicitada por la Unidad de Salvaguardias Ambientales del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones y recomendaciones expresadas en el informe pertenecen a los consultores y no representan necesariamente la visión oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Asimismo existe un documento que acompaña a esta guía: “Análisis sociocultural en los Proyectos del BID: Un documento de debate”. Ambos documentos se encuentran disponibles en: <http://www.iadb.org/en/publications/publications,4126.html>.

William L. Partridge es Profesor Emérito de Antropología y Desarrollo Humano y Organizacional de la Universidad Vanderbilt; ex Jefe de Desarrollo Ambiental y Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial; y consultor frecuente del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

María Clara Mejía es consultora frecuente del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y otros clientes de los sectores público y privado. Anteriormente se ha desempeñado como especialista en desarrollo social en la Sede del Banco Mundial en Washington, D.C.

Índice

1. El poder del conocimiento	1
2. Una herramienta fundamental para la reducción de la pobreza	3
3. El análisis sociocultural y el BID.....	4
4. Grandes proyectos de infraestructura.....	7
4.1. Impactos directos en los grupos destinatarios.....	8
4.2. Impactos indirectos en los grupos destinatarios.....	9
4.3. Impactos de los campamentos de trabajo de los proyectos.....	10
4.4. Aspectos relativos a la mitigación e indemnización	11
4.5. Análisis de las instituciones encargadas de la mitigación	14
4.6. Comunicación social en el área del proyecto.....	14
5. Lista de verificación para los principales proyectos de infraestructura.....	15
6. Salud, educación y otros proyectos sociales	19
6.1. Fijar objetivos prioritarios.....	20
6.2. Garantizar la participación de las partes interesadas	20
6.3. Llegar a los grupos excluidos	20
6.4. Identificar los componentes culturalmente apropiados.....	21
6.5. Restricciones colaterales al éxito del proyecto	22
7. Lista de verificación de los proyectos de salud, educación y sociales.....	23
8. Proyectos de desarrollo urbano, saneamiento y vivienda	26
8.1. Cómo manejar/ las demoras	30
8.2. Actividades complementarias	30
8.3. Operación y mantenimiento	31
9. Lista de verificación de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento	32
10. Desarrollo rural, medio ambiente y títulos de propiedad de la tierra.....	35
10.1. Derechos formales, tradicionales y consuetudinarios	35
10.2. Conflictos sobre derechos a los recursos	36
10.3. Reglas que rigen el uso de los recursos naturales	37
10.4. Distribución de funciones económicas	38
10.5. Protección especial para las minorías	39
10.6. Organización y valores en las economías tradicionales.....	39
10.7. Factores culturales clave en las sociedades rurales.....	40

10.8. Las dimensiones culturales del tiempo	40
10.9. La importancia de las relaciones de intercambio	41
10.10. Preservación de la propiedad intelectual.....	41
10.11. Respeto por los valores históricos, simbólicos y religiosos.....	42
11. Pautas para la titulación de tierras, el medio ambiente y el desarrollo rural	42

1. El poder del conocimiento

La pobreza que vemos desde la ventanilla del automóvil o en una pantalla de cine es monótona, gris y deprimente. Ni siquiera representa una primera descripción de la realidad. Los pobres de América Latina y el Caribe no son meramente pobres; lo son en muchas maneras diferentes que pueden variar, incluso dentro de un mismo vecindario o zona rural.

Algunas familias pobres son producto de muchas generaciones de pobreza y cuentan con estrategias arraigadas de supervivencia y redes sociales que las ayudan en momentos de crisis. Otras carecen de esa estabilidad social y llevan una existencia precaria e impredecible, sufriendo un desempleo crónico y frecuentes migraciones en busca de trabajo. Otras familias se han empobrecido recientemente, en algunos casos siendo desplazadas por desastres naturales o por la violencia y, en otros, por la pérdida de empleo, la pérdida de tierras o enfermedades o accidentes de dimensiones catastróficas. Otras familias consisten en hogares encabezados por mujeres, a menudo víctimas de abuso o de abandono, con hogares cuya composición y redes sociales pueden ser muy distintos de los de otras familias pobres.

Las personas pobres a menudo pertenecen a grupos que están excluidos de la sociedad convencional dominante, como los afrodescendientes, los pueblos indígenas o los habitantes de asentamientos urbanos informales. Otras están físicamente aisladas de los centros poblados y de los beneficios de inversión en el desarrollo.

Cada persona que vive en la pobreza tiene una historia que narrar. Esas historias son importantes para el BID y le sirven para definir cómo desarrolla su actividad.

La misión del Banco es reducir la pobreza y la exclusión, tarea que exige no sólo determinación institucional y recursos financieros, sino también una comprensión detallada de la pobreza. Este conocimiento es crucial para el éxito de los proyectos del Banco, de la misma manera que un ingeniero especializado en energía hidráulica debe conocer a fondo la geología y la hidrología de una cuenca, o que un agrónomo debe comprender las características particulares de las zonas de vida, los suelos y la botánica.

Cuando el Banco emprende un proyecto determinado, debe confrontar una serie de interrogantes. ¿Quiénes son los beneficiarios del proyecto y sus posibles partes interesadas? ¿Cómo ganan su sustento? ¿Cuáles son las redes de relaciones sociales de las que dependen para recibir respaldo mutuo? ¿Cómo están organizadas las comunidades? ¿Quiénes son sus líderes?

¿De qué modo se ven limitadas por la indiferencia o la hostilidad de las instituciones y los centros de poder de la sociedad en su conjunto?

Datos a pequeña escala y con ese grado de detalle sobre la pobreza son escasos. Esto no es sorprendente, dado que las personas pobres viven en gran medida fuera del mundo de las instituciones encargadas de recopilar información. En muchos casos, se requiere un trabajo de campo para realizar análisis socioculturales en condiciones difíciles que exigen competencias especiales para superar las sospechas, la resistencia y, a veces, la hostilidad inicial de personas que no confían demasiado en el gobierno, cuyos sistemas de liderazgo se basan en el parentesco y en los vínculos personales y cuyos procesos de toma de decisiones insumen bastante tiempo y requieren un alto nivel de consenso.

De todos modos, pese a la dificultad de obtener información acerca de los pobres y los excluidos, este conocimiento es esencial para garantizar que los proyectos del BID logren alcanzar sus objetivos más generales. Por ese motivo, el Banco requiere de análisis socioculturales en todo el desarrollo de sus operaciones, desde la planificación a nivel de cada país hasta las fases de identificación, diseño, implementación y monitoreo. Sin este conocimiento detallado y exacto, el Banco no podría cumplir su función como institución para el desarrollo.

Además de ser precisa e integral, la información obtenida mediante el análisis sociocultural tiene un propósito definido. No es meramente descriptiva, sino que además señala soluciones y propone el cambio de prácticas habituales.

Los análisis socioculturales producidos por el BID constituyen un vasto conjunto de conocimientos acerca de los pueblos y las instituciones de nuestra región, conocimiento que de otro modo no existiría. Ese conocimiento constituye unas de las contribuciones más destacadas del Banco y representa un claro ejemplo de por qué el papel del BID en la producción de conocimientos y el financiamiento del desarrollo son mutuamente dependientes e inseparables.

En esta publicación se expone un marco para la labor de análisis sociocultural que realiza el BID. Es importante que el personal operativo del Banco lo lea, analice los puntos que en él se plantean y lo ponga en práctica. Gran parte del éxito logrado por el Banco en la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social depende de su éxito en generar y aplicar conocimientos obtenidos mediante el análisis sociocultural.

Janine Ferretti
*Jefa de la Unidad de Salvaguardas Ambientales
Banco Interamericano de Desarrollo*

2. Una herramienta fundamental para la reducción de la pobreza

En las páginas siguientes se describen importantes cuestiones socioculturales de los sectores que reciben financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como también directrices para abordarlos. Su finalidad es brindar un marco para el análisis sociocultural en dichos sectores y orientar a los investigadores hacia temas útiles de estudio que son cruciales para garantizar que los proyectos del Banco cumplan sus objetivos en la reducción de la pobreza y la exclusión.

Para el análisis sociocultural se requiere una combinación de idoneidad técnica excepcional y un sólido conocimiento del contexto social, político y económico del país en cuestión. Cada proyecto de desarrollo tiene un conjunto singular de beneficiarios y partes interesadas que interactúan de manera específica con la sociedad en general, sus instituciones y su estructura de poder. El propósito del análisis sociocultural es brindar al personal técnico del Banco y a los prestatarios información precisa y detallada acerca de esas realidades.

Por ello, el análisis sociocultural ahonda más en el tema que las descripciones generales de la pobreza, para distinguir cuidadosamente entre diferentes grupos de pobres, cada uno de los cuales tiene distintas necesidades, capacidades, sistemas de apoyo y perspectivas. Por ejemplo, un análisis sociocultural apropiado revela cómo las personas que viven apenas por encima de la línea de pobreza piensan y actúan de manera muy diferente si se las compara con sus vecinos que viven apenas por debajo de dicha línea. El análisis explica por qué algunos pobladores rurales se encuentran particularmente empobrecidos debido a la discriminación y la represión ejercidas por los grupos dominantes y a su vida distante, tanto espacial como culturalmente, del resto de la población .

Si bien la tarea inmediata del análisis sociocultural es la recopilación de información, su objetivo final es propugnar estrategias innovadoras que ayuden a los grupos de pobres y excluidos a superar las limitaciones que enfrentan, permitiéndoles beneficiarse de las intervenciones de desarrollo. En gran medida debido a esas limitaciones —y a la falta de conocimientos detallados al respecto— durante las últimas tres décadas la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe se ha mantenido en torno al 40% de la población, a pesar de las considerables inversiones realizadas en la región para reducir la pobreza y la exclusión, las

variadas políticas aplicadas por gobiernos de izquierda, de derecha o de centro, y los esfuerzos y la dedicación de profesionales competentes en todos los niveles.

Algunas de esas limitaciones se vinculan a las condiciones existentes dentro de las comunidades pobres y excluidas, tales como condiciones deficientes de salud, un limitado nivel educativo y la falta de oportunidades económicas. Otras limitaciones tienen su origen en factores externos, como la falta de interés o incluso la hostilidad lisa y llana de los sectores dominantes de la sociedad. Al contar con un conocimiento detallado de esas limitaciones, el personal a cargo de los proyectos puede diseñar estrategias para reducirlas.

El análisis sociocultural también da inicio a los primeros contactos del proyecto con los grupos beneficiarios y destinatarios de la iniciativa. Esos contactos prosiguen hasta convertirse en la base de un proceso de consulta y participación con las comunidades, que permite orientar la planificación e implementación del proyecto y la provisión de beneficios a largo plazo a esas partes interesadas.

3. El análisis sociocultural y el BID

El BID necesita contar con un análisis sociocultural para cumplir con los términos y condiciones de su Política de Medio Ambiente y Observancia de Salvaguardias, concretamente como un insumo para una Evaluación del Impacto Ambiental y Social (EIAS) y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Tanto la EIAS como el PGAS son requeridos para todos los proyectos financiados por el Banco que tiendan a causar impactos sociales y ambientales de significación (proyectos de Categoría A) y proyectos con alto riesgo de causar impactos sociales y ambientales negativos a corto plazo (proyectos de Categoría B de alto riesgo).

También se requiere un análisis sociocultural para que el Banco pueda cumplir con sus políticas y estrategias en materia de reasentamiento involuntario, igualdad de género, pueblos indígenas, acceso a la información y desastres naturales e imprevistos. Se lo utiliza a lo largo de la vida de los proyectos del BID, comenzando con estudios y programación a nivel de cada país, y luego para las fases de identificación, análisis, monitoreo y evaluación de los proyectos.

Como parte de la recopilación de información, el análisis sociocultural facilita un proceso de consulta y participación en el cual los beneficiarios y las demás partes interesadas contribuyen a definir los objetivos de desarrollo e identificar las formas de lograrlos. Aunque a menudo es imposible alcanzar un consenso en comunidades diversas, la consulta es una manera de abordar

las diferencias de opinión y de promover un proceso justo, transparente y equitativo de toma de decisiones.

Las respuestas iniciales de los miembros de la comunidad durante los análisis socioculturales brindan una primera indicación de lo que piensan acerca de los beneficios, así como de los factores de riesgo y de las posibles consecuencias adversas. A medida que prosigue el ciclo del proyecto, el proceso de consulta pasa a ser la base para incorporar los criterios y conocimientos de la comunidad y su fuerza de trabajo. Además, la consulta y la participación son cruciales para garantizar que la comunidad se comprometa con el proyecto y lo asuma como propio y para asegurar el continuado funcionamiento del proyecto y su flujo de beneficios.

El presente documento se concentra en cuatro sectores en los que el análisis sociocultural resulta particularmente importante para abordar los problemas que supone reducir la pobreza y la exclusión. En el caso de los grandes proyectos de infraestructura, la preocupación primordial es reducir al mínimo o mitigar su impacto en las comunidades locales. Con respecto a los proyectos relativos al desarrollo urbano y rural, el objetivo es tanto reducir los impactos al mínimo como garantizar que los grupos de pobres y excluidos tengan acceso a los beneficios del proyecto. El principal desafío para los proyectos sociales es garantizar los máximos beneficios para los grupos destinatarios y su sostenibilidad en el largo plazo.

Posibles cuestiones socioculturales en los grandes proyectos de infraestructura

En el caso de proyectos de generación y transmisión de energía y grandes represas:

- Los propietarios pierden tierras agrícolas, pasturas, huertos, casas, pozos, etc.; quienes no poseen tierras pierden su trabajo como trabajadores agrícolas, arrendatarios, aparceros, etc.
- Las personas que viven corriente abajo de las represas experimentan cambios en la calidad y el flujo del agua, sufriendo impactos en los canales de irrigación, las pesquerías y otros recursos.
- Las poblaciones locales sufren el impacto del ingreso de nuevos pobladores, que perturba sus anteriores relaciones económicas, sociales y culturales. Se intensifica la presión sobre los servicios sociales, el transporte y el comercio. Las redes de comunicación pueden sufrir perturbaciones.
- Aumento de la prostitución, la violencia, el alcoholismo, las enfermedades de transmisión sexual, etc. Mayor necesidad de fuerzas policiales, atención de la salud, disposición de residuos y otros servicios públicos.
- La exposición a influencias externas modifica la conducta y los valores de las poblaciones locales, especialmente entre los jóvenes.
- Las comunidades deben reconstruir y restaurar sus condiciones medioambientales, puestos de trabajo, tierras de labranza, pasturas, tecnologías, mercados, proveedores, viviendas, infraestructura, servicios públicos y vecindarios.

En el caso de grandes autopistas y otros corredores de transporte:

- Impactos importantes en las poblaciones indígenas y de colonos en el área de influencia.
- Ingreso de leñadores, cazadores y buscadores de minerales; desarrollo de asentamientos espontáneos de colonos, haciendas para cría de ganado, plantaciones y empresas madereras, con la consiguiente especulación inmobiliaria.
- Aumento de la prostitución, los conflictos violentos, el alcoholismo, las enfermedades de transmisión sexual, etc.
- Impactos negativos en la tierra, los bosques, las vías fluviales, los sistemas de producción colectiva, la seguridad, la cultura y las condiciones de vida de las comunidades nativas. Los impactos acumulativos en los pueblos indígenas amenazan la existencia misma de sus culturas.
- Se alteran las relaciones de intercambio social debido al ingreso de nuevos artículos, al comercio y la corrupción de los líderes de la comunidad.
- Nuevos problemas sanitarios como la malaria, la gripe, la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual.

4. Grandes proyectos de infraestructura

Las grandes obras de infraestructura incluyen las grandes represas, plantas de generación eléctrica, subestaciones, líneas de transmisión, oleoductos y gasoductos, autopistas, ferrocarriles, puentes, puertos, aeropuertos y parques industriales. En la mayoría de los casos, el tamaño, la complejidad y la operación a largo plazo de tales proyectos tienen el potencial de producir considerables impactos negativos que pueden durar por décadas. Algunos impactos son irreversibles, tales como el desplazamiento involuntario de las comunidades, la ruptura de las redes socioeconómicas y los sistemas sociales existentes y el agotamiento o pérdida de acceso a los recursos naturales.

Es necesario contar con información precisa acerca de estos impactos potenciales desde las primeras etapas de la preparación del proyecto para garantizar que se puedan llevar a cabo estudios de referencia adecuados y que se puedan desarrollar programas de indemnización y/o mitigación antes de que se apruebe el proyecto. En el caso de proyectos que involucran el reasentamiento involuntario de la población, es preciso preparar un plan de reasentamiento basado en datos de referencia precisos antes de que el proyecto pueda ser elevado al Directorio Ejecutivo del BID. La omisión de identificar o reconocer los potenciales impactos puede provocar demoras significativas en la aprobación e implementación del proyecto. En ocasiones, la consecuencia de tal omisión ha sido que los proyectos quedaron archivados.

En aquellos casos en que se detecten posibles impactos sociales durante la investigación inicial, se debe realizar un análisis sociocultural completo, que generalmente incluye un censo de las familias o grupos que se verían directamente afectados. El censo, que consiste de datos básicos de orden social, económico y cultural sobre cada familia, se cruza con los resultados de un relevamiento físico y territorial de las propiedades y/o las viviendas, realizado a partir de mapas aéreos actualizados de alta resolución de las tierras, las propiedades, los sitios culturales e históricos, así como de otros bienes situados en el área afectada y en sus inmediaciones.

El análisis de alternativas que pueden evitar los impactos o reducirlos al mínimo es un elemento esencial de la identificación del proyecto que debe realizarse antes de preparar estudios más detallados y programas de indemnización y mitigación. En los escenarios alternativos se podrían contemplar trazados diferentes para los corredores viales o los oleoductos y gasoductos, o diferentes alturas y ubicación de las represas para proyectos hidroeléctricos. Es posible que el

análisis deba encontrar un equilibrio entre los distintos impactos sociales posibles, o entre diferentes impactos sociales y ambientales. Donde haya importantes riesgos sociales o ambientales, el análisis deberá recomendar no seguir adelante con el proyecto, con lo que se le ahorraría al Banco y al organismo ejecutor los gastos significativos que supondría avanzar en el proceso de preparación.

Los componentes más críticos para mitigar los impactos negativos como la planificación del uso del suelo, la titulación y demarcación de tierras –así como los componentes relativos al desarrollo de las instituciones locales– deben estar ya establecidos antes de que comiencen los trabajos de construcción. De ese modo, los proyectos de infraestructura se tratan no como operaciones separadas de transporte o infraestructura sino como los proyectos de desarrollo regional que realmente son. Como todos los proyectos de amplio espectro de este tipo, deben ser impulsados por un proceso participativo de planificación y de desarrollo institucional, considerándose el desarrollo de la infraestructura como un componente complementario.

4.1. Impactos directos en los grupos destinatarios

Los impactos directos surgen principalmente de la adquisición de tierras e incluyen la pérdida de tierras, viviendas, activos productivos, empleo, hábitat natural, acceso a los recursos de propiedad común y sitios de importancia cultural o histórica. El uso temporal del suelo en virtud de contratos de arrendamiento o de servidumbres de paso, como en el caso de líneas de transmisión u oleoductos y gasoductos, también puede tener impactos directos en las actividades productivas y en el valor de los bienes inmuebles.

La Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario del Banco (OP-710) provee orientación detallada sobre la gestión de los múltiples riesgos que tales operaciones conllevan. Esta categoría debe incluir el impacto de los campamentos de construcción. Algunos grandes proyectos de construcción pueden emplear cientos o incluso miles de trabajadores, algo que puede tener un impacto devastador en las comunidades pequeñas.

La política identifica los temas generales que han de considerarse en el análisis sociocultural. Sin embargo, cada proyecto es único, por lo que es necesario realizar un censo para determinar la cantidad de personas directamente afectadas, su situación social y económica y las características de los distintos grupos sociales. Se necesitan estudios de casos más detallados para clarificar cuestiones particulares identificadas en el censo. Combinado con un

relevamiento físico y territorial, el censo define con precisión la clase y/o el monto de la indemnización que deberá corresponder a cada categoría de la población afectada, así como las mejores opciones de reasentamiento.

Dada la importancia de los relevamientos socioeconómicos y físico-territoriales, el personal técnico del Banco debe revisar su alcance y metodología antes de aplicarlos, con el fin de garantizar que cubran todos los indicadores importantes. Una vez recopilada la información, esta debe ser consolidada y analizada y, cuando sea necesario, corroborada con otras fuentes para asegurar que refleje correctamente la situación existente en el terreno.

Un embalse destruye rutas esenciales para el transporte

La operación de reasentamiento para el proyecto hidroeléctrico Chixoy de Guatemala, que afectó directamente a una decena de aldeas del pueblo Maya Achí con un total de aproximadamente 3.500 residentes, es un desastre ampliamente documentado. Sin embargo, los impactos indirectos del proyecto energético no se conocen tanto.

El embalse largo y estrecho del proyecto cortó varios senderos y cruces de ríos antiguos que conectaban los principales mercados de la comunidad Maya Achí situados en ambas márgenes del río Chixoy. En particular, separó una importante región ganadera de los mercados de los cuales dependía y restringió el intercambio de bienes agrícolas y manufacturas entre cientos de aldeas en toda la región. El proyecto también rompió los contactos entre las autoridades civiles-religiosas del centro regional de Los Pajales y decenas de miles de residentes Achí que habitaban en el lado opuesto del embalse y para quienes aquellas eran su fuente de orientación espiritual y política.

4.2. Impactos indirectos en los grupos destinatarios

Los impactos indirectos incluyen la pérdida de servicios, infraestructura, empleo y oportunidades de negocios en las áreas adyacentes a los grandes proyectos. Ejemplos de tales áreas serían las cuencas hidrográficas de los grandes embalses, los vecindarios urbanos atravesados en la mitad por grandes autopistas y zonas de comercio local afectadas por nuevos caminos hacia las concesiones mineras, instalaciones portuarias y otros proyectos de infraestructura de gran envergadura.

Se han registrado graves impactos indirectos cuando proyectos vinculados al transporte, entre ellos vías navegables y oleoductos o gasoductos, abrieron el acceso a áreas remotas y frágiles, generando ocupación de la tierra y destrucción de la base de recursos naturales de los pueblos indígenas y de otras poblaciones tradicionales. En las tierras bajas

tropicales, esos proyectos pueden facilitar el acceso de extractores madereros o buscadores de

oro y de nuevos pobladores, provocando la degradación del hábitat y la destrucción de los recursos naturales de las comunidades tradicionales.

La mayor presión sobre la tierra y el contacto con el mundo exterior puede conducir al empobrecimiento o incluso la desaparición de los pueblos indígenas y otros grupos tradicionales que dependen de la tierra. La irrupción de nuevas enfermedades, tales como la malaria, el sarampión, la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual, pueden diezmar las poblaciones aisladas. En las regiones donde el cultivo de drogas es una actividad importante, la población local puede sufrir los consiguientes hechos de violencia.

El área de influencia de un proyecto puede ser difícil de definir, por lo que se requiere un cuidadoso análisis sociocultural en lugar de un indicador arbitrario como podría ser un círculo cuyo radio marque una distancia determinada de las obras del proyecto. El lugar en el cual un puente o el tramo de una carretera completa un enlace entre dos regiones hasta ese momento aisladas puede causar impactos sociales que afecten un área de gran extensión. Análogamente, un embalse o una autopista pueden cortar rutas de comercio y redes de comunicación y separar organizaciones sociales y políticas.

En los casos donde tenga lugar un reasentamiento involuntario a gran escala, como en los proyectos hidroeléctricos, los impactos indirectos suelen incluir la pérdida de población y el aislamiento de comunidades. Cuando un proyecto adquiere porciones sustanciales de un municipio u otra unidad administrativa, puede distorsionar significativamente el precio de las tierras, lo cual afectará a los agricultores locales que permanezcan en la zona. Además, la mayor demanda de servicios, insumos y mano de obra para el proyecto puede elevar el costo de vida.

Los grandes proyectos de infraestructura realizados en una región determinada también producen impactos acumulativos que son difíciles de atribuir a un único proyecto en particular. Por ejemplo, cada corredor de transporte, programa de desarrollo de autopistas o proyecto de exploración petrolera o gasífera fomenta la llegada de nuevos pobladores; cada proyecto adicional atrae más habitantes nuevos, causando un aumento sustancial de la degradación de los recursos naturales y de las presiones sobre las poblaciones tradicionales.

4.3. Impactos de los campamentos de trabajo de los proyectos

Los grandes proyectos de infraestructura a menudo requieren campamentos para alojar hasta miles de trabajadores, particularmente en el caso de proyectos en áreas remotas. Aunque esos

campamentos pueden crear oportunidades económicas para la población local, la llegada de un gran número de trabajadores temporales relativamente bien remunerados también puede aumentar drásticamente la violencia, la prostitución y la propagación de enfermedades. El tráfico pesado de la construcción puede dañar los caminos, aumentar el polvo y la polución y causar accidentes. Pueden también someter a nuevas presiones a los servicios locales ya exigidos, como el suministro de agua, la atención de la salud y las fuerzas del orden.

El análisis sociocultural proporciona información crucial para diseñar medidas que eviten tales impactos. En particular, puede ayudar a definir alternativas, tales como el mejoramiento de los caminos de acceso y el traslado en autobuses de los trabajadores desde las ciudades más cercanas. Puede establecer el marco para las reglamentaciones que rijan las actividades de los campamentos de trabajo, incluidos los requisitos contractuales vinculantes para los subcontratistas. Estas reglamentaciones cubrirían aspectos tales como las rutas de circulación del tráfico, el horario de operación, las medidas para controlar el ruido y el polvo y el chequeo médico previo de todos los trabajadores. Se establecerían códigos de conducta que deberían observar los empleados.

Cuando los proyectos también generan importantes oportunidades económicas, el análisis sociocultural puede ayudar a los prestatarios y clientes a combinar las aptitudes de los pobladores locales con sus necesidades y determinar qué capacitación deberían recibir para acceder a los nuevos empleos. Los líderes del proyecto también deben determinar qué regalías se destinarán a fondos de desarrollo regional o comunitario y cómo se utilizarán.

4.4. Aspectos relativos a la mitigación e indemnización

El análisis también proporciona datos que permiten determinar quiénes serán elegibles para recibir beneficios, asistencia y demás prestaciones necesarias para reconstruir sus medios de vida tras el desplazamiento resultante de un proyecto de desarrollo. A tales efectos, se requiere contar con datos referidos a los siguientes aspectos:

Posesión de la tierra y las propiedades: ¿Qué derechos de posesión o derechos informales se consideran constitutivos de la propiedad, teniendo en cuenta que la falta de un título formal quizá sea la norma y no impide ser elegible para recibir asistencia?

Propiedad afectada: Propiedades total, parcial o indirectamente afectadas que

	serían adquiridas o quedarían de otro modo afectadas por el proyecto.
Familia u hogar:	La presencia de adultos co-residentes o hijos casados co-residentes que podrían ser considerados como jefes de hogares independientes a los efectos de los beneficios por reasentamiento. Asimismo, las parejas de hecho, los cónyuges que habitan en viviendas separadas o las personas viudas.
Plazos para la elegibilidad:	Información que ayudaría a establecer una fecha de corte después de la cual los nuevos ingresos ya no serían elegibles para recibir indemnización o asistencia por reasentamiento.
Seguridad de los activos y de las propiedades:	Cuestiones relativas a la seguridad de la posesión de los bienes del reasentamiento, tales como tierras de labranza y viviendas, para garantizar que las personas reubicadas no sean víctimas de prácticas sin escrúpulos por parte de funcionarios, abogados o prestamistas.

El análisis socioeconómico es el punto de inicio para considerar la elegibilidad y la indemnización. Estas cuestiones deben ser tratadas de manera exhaustiva antes de la implementación del proyecto para evitar conflictos y garantizar que las familias afectadas estén satisfechas con los criterios que se han adoptado. Aun cuando se hayan acordado tales criterios, las personas afectadas a menudo piden revisiones o ajustes porque se han enterado o han oído rumores de que en otros proyectos la indemnización otorgada ha sido mayor. Si los criterios se definen con claridad desde el comienzo, el nivel de ansiedad de las personas afectadas disminuye y el prestatario o cliente puede entonces planificar, organizar y presupuestar mejor el proceso de indemnización y reasentamiento.

El análisis sociocultural revela oportunidades para emplear opciones alternativas de indemnización y reasentamiento que tomen en cuenta la diversidad de la población afectada. Por ejemplo, el análisis podría mostrar que la posibilidad de optar entre una indemnización en efectivo y el reasentamiento en proyectos de vivienda social puede ser demasiado limitada. También podría presentar opciones para el diseño y los materiales de las viviendas que tomen en cuenta las características culturales de los pobladores y las actividades económicas que se prevé realizar en el nuevo sitio. En las áreas rurales, las tierras provistas para el reasentamiento deben ser adecuadas para el tipo de agricultura o ganadería que se practique. En las zonas urbanas, las parcelas deben permitir alguna ampliación.

El análisis también brinda información acerca de quienes no son dueños de las propiedades, como es el caso de los arrendatarios, aparceros y trabajadores rurales. También se debe reubicar a esas personas y ofrecerles alternativas para restablecer su vivienda, sus medios de vida y su acceso a los servicios públicos. Este sector es a menudo uno de los más pobres en las poblaciones afectadas. Puede determinarse que no se debe ofrecer una indemnización en efectivo a los grupos pobres o vulnerables por temor a que ese dinero termine en los bolsillos de prestamistas, comerciantes y propietarios de tierras en concepto de cancelación de deudas. Además, el monto de la indemnización que reciben las familias más pobres rara vez resulta suficiente para comprar una vivienda decente cerca de un nuevo lugar de trabajo.

El análisis ayuda a determinar si esas familias sin tierras ni viviendas pueden ser reubicadas en sitios razonablemente cercanos a su ubicación anterior para que les sea más fácil mantener sus empleos y reconstruir sus redes comunitarias. La información relativa a los adultos mayores, las personas con discapacidad física o mental, las mujeres solteras que viven con hijos pequeños y casos similares puede servir para establecer acuerdos con los servicios sociales locales.

La información también indicará cómo cada categoría de familias afectadas puede recuperar o mejorar sus niveles de vida anteriores. El proyecto puede incluir asistencia social y/o técnica durante los primeros años del reasentamiento, acceso a créditos agrícolas o apoyo en la búsqueda de empleo, u oportunidades de trabajo por cuenta propia en las zonas urbanas.

El análisis sociocultural indicará un posible cronograma para la implementación de los programas de indemnización y mitigación, los cuales deben ser coordinados estrechamente con el calendario de las obras principales. De lo contrario, pueden surgir demoras significativas en la implementación de los proyectos de infraestructura, así como graves impactos en la población afectada. En el caso de un reasentamiento, el sentido común exige la adopción de un cronograma que otorgue a la población flexibilidad para permanecer en el lugar hasta unos pocos meses antes de que las obras civiles los obliguen a mudarse, teniendo en cuenta los ciclos agrícolas, el calendario escolar, etc.

El análisis social y cultural también aporta información para los programas de titulación de tierras realizados como un componente de mitigación de los proyectos de transporte que afecten a los pueblos indígenas y otras poblaciones rurales tradicionales en zonas remotas. Esta información contribuirá a garantizar una mayor seguridad para las poblaciones afectadas, en

particular ayudándolas a mantener el control sobre sus territorios y recursos naturales. El análisis también puede sugerir medidas adicionales, como la demarcación, el cercado de áreas críticas, el apoyo jurídico para detener la ocupación ilegal o el robo de recursos naturales y campañas para explicar los derechos de los pueblos indígenas y demás pobladores a las autoridades locales y las poblaciones vecinas.

4.5. Análisis de las instituciones encargadas de la mitigación

La institución que lleva a cabo los programas de indemnización, reasentamiento u otro tipo de mitigación también debe ser objeto de un análisis sociocultural. Como opción más conveniente, esa institución debería ser el organismo ejecutor del proyecto para garantizar una mejor coordinación y compromiso. El financiamiento para los programas de indemnización y mitigación debe ser incluido en la operación, en lugar de ser objeto de una operación separada.

El análisis institucional debe focalizarse en aspectos que serán fundamentales para la posterior ejecución de los programas de mitigación. Esos aspectos abarcan el marco de políticas y jurídico del organismo y su capacidad de elaborar los estudios de planificación, el nivel organizacional al cual se confiará la responsabilidad del programa, la posibilidad del organismo de proveer personal, instalaciones y equipos adecuados y su capacidad de garantizar que los contratistas provean efectivamente las obras, bienes y servicios. El organismo ejecutor también debe ser capaz de proporcionar una presentación detallada de los impactos del reasentamiento y las prestaciones acordadas con las familias afectadas, hacer estimaciones de costos o presupuestos y elaborar un calendario de ejecución realista y un sólido plan de financiamiento.

4.6. Comunicación social en el área del proyecto

El análisis sociocultural sienta las bases para un programa de comunicación social, que es necesario para cualquier gran proyecto de infraestructura que entrañe un significativo impacto potencial sobre la población local. Dicho programa puede facilitar el diálogo entre el organismo ejecutor y la población afectada durante toda la vida del proyecto mediante los siguientes enfoques:

- Informar a la población acerca de los detalles, la oportunidad y los posibles impactos del proyecto.

- Abrir canales de comunicación a través de los cuales la población afectada pueda debatir opciones y cuestiones relativas a las medidas de indemnización y mitigación.
- Facilitar el diálogo entre los beneficiarios de los programas de indemnización y mitigación, el organismo ejecutor o el patrocinante del proyecto y las autoridades locales o regionales responsables en última instancia de la operación y el mantenimiento de la infraestructura y la prestación de servicios sociales.
- Proporcionar un mecanismo sistemático de presentación de quejas mediante el cual personas afectadas pueden buscar un resarcimiento a través de la comunicación directa con las autoridades del proyecto.

El análisis indicará cuál es la mejor manera de organizar las reuniones con las comunidades locales, qué medios de comunicación deben usarse y cómo pueden transmitirse los mensajes de la manera más eficaz. La elección del idioma es especialmente importante en el caso de las poblaciones indígenas y demás grupos marginados de los sectores principales de la sociedad.

5. Lista de verificación para los principales proyectos de infraestructura

☐ Datos de referencia

¿Qué censos socioeconómicos y relevamientos territoriales deben realizarse? ¿Cómo se define el área de influencia del proyecto para determinar los impactos indirectos o acumulativos? ¿Qué categorías de personas se verán afectadas? ¿Cuáles son los grupos más vulnerables? ¿Qué impactos potenciales directos e indirectos, a corto y a largo plazo, deben identificarse?

☐ Responsabilidades institucionales

¿Están claramente definidas las responsabilidades del organismo ejecutor? ¿Es capaz el organismo ejecutor o el patrocinador de asumir la responsabilidad de los programas de indemnización y mitigación?

☐ **Alternativas**

¿Qué escenarios alternativos, incluida la cancelación del proyecto, deben considerarse? ¿Cuál alternativa propuesta es la mejor para evitar los impactos potenciales o reducirlos a su mínima expresión? ¿Qué mecanismos deberían emplearse para una consulta pública sobre las alternativas?

☐ **Criterios de elegibilidad y medidas de indemnización**

¿Cómo pueden definirse claramente los criterios de elegibilidad y las medidas de indemnización? ¿Cómo deberían ser debatidos y acordados con los legítimos representantes de la población afectada?

☐ **Opciones de indemnización**

¿Qué opciones deben desarrollarse para los diferentes grupos dentro de la población afectada, incluidos los grupos más pobres y más vulnerables, tales como las mujeres solteras con hijos, los adultos mayores y los enfermos y las personas con discapacidad física y mental?

☐ **Calendario**

¿Cómo debe definirse el calendario y el presupuesto para la indemnización y mitigación? ¿Cómo puede tomar en cuenta el momento de ejecución de las principales obras civiles? ¿Cómo puede tomar en cuenta las necesidades específicas de la población afectada, tales como el calendario agrícola y el año escolar en el caso de los niños?

☐ **Titulación de las propiedades**

¿Qué medidas deben adoptarse para regularizar u otorgar el título de propiedad de las nuevas áreas de asentamiento o de las propiedades individuales provistas para el reasentamiento? ¿Cubrirá totalmente el proyecto los costos legales y demás gastos?

☐ **Campamentos de trabajo**

¿Cuáles son los potenciales impactos sociales de los campamentos de trabajo? ¿Qué medidas deben tomarse para evitar esos impactos o reducirlos al mínimo?

☐ **Impactos indirectos en la población y la economía local**

¿Cómo puede ser consultada con la mayor eficacia la población afectada dentro del área general del proyecto acerca de las medidas de mitigación o el mantenimiento de los servicios y la infraestructura? ¿Qué medidas deben considerarse para mitigar los efectos a largo plazo del proyecto en las comunidades de su área de influencia?

☐ **Comunicación social**

¿Qué componentes necesita tener un programa de comunicación social para explicar el proyecto, los criterios de elegibilidad y las medidas de indemnización a las poblaciones directa o indirectamente afectadas, incluidos los grupos más pobres o más vulnerables o las minorías étnicas? ¿Cómo puede el programa ayudar a esos grupos a elegir las opciones apropiadas? ¿Cuáles son los medios más apropiados para utilizar? ¿Cómo puede el contenido ser claramente comprendido por las audiencias a las cuales va dirigido? ¿Hay lenguas locales que deban tomarse en cuenta?

Cuestiones socioculturales específicas correspondientes a proyectos del sector social

- Los grupos que habitan en las áreas del proyecto tienen acceso a sistemas diversos de educación, de salud, de justicia y sociales. Los grupos pueden también tener sus propias creencias y prácticas, lenguas, concepto del tiempo y valores.
- Factores colaterales impiden la participación de algunos grupos frecuentemente excluidos.
- Las prácticas institucionales pueden restringir el desempeño del personal a cargo de la ejecución del proyecto.
- Los grupos dominantes pueden tener actitudes sesgadas en contra de las prácticas tradicionales de los grupos minoritarios.
- Las normas culturales pueden limitar la educación de las niñas.
- El aislamiento geográfico impide el acceso a los servicios sociales.
- Los datos epidemiológicos no están desagregados por características étnicas o sociales.
- Los documentos de identidad del sector formal, tales como licencias, permisos y títulos de propiedad, no necesariamente están disponibles para los grupos socialmente excluidos.
- Los equipos a cargo de los proyectos se enfrentan a desafíos a la hora de diseñar los respectivos componentes de acuerdo con valores sociales y culturales que difieren de los suyos propios.

6. Salud, educación y otros proyectos sociales

Este grupo de proyectos incluye atención primaria de la salud; monitoreo y control epidemiológico; formación técnica y vocacional; educación preescolar, primaria y secundaria; y educación a distancia. En los últimos años, el sector social se ha ampliado hasta abarcar la ayuda de emergencia y la compensación social, incluidas las transferencias condicionales de efectivo, la reforma de las jubilaciones y la seguridad social, la reforma judicial y la prevención del delito y la violencia.

Los principales desafíos sociales que enfrentan estos proyectos residen en garantizar que los componentes sean adecuados para la cultura, la organización social y las aspiraciones de los grupos beneficiarios pobres y socialmente excluidos. Estos componentes no pueden ser meros elementos agregados; deben ser parte integral del diseño del proyecto. Otros aspectos clave son las formas de aumentar la participación de los beneficiarios, la minimización de prácticas institucionales que restringen el desempeño y la identificación de factores culturales y demás obstáculos a los que se enfrentan grupos determinados.

En el funcionamiento normal de las instituciones que conforman la sociedad quedan fuera los pobres y los socialmente excluidos. Por lo tanto, los proyectos requieren de estrategias innovadoras y/o medidas complementarias para llegar a ellos. Si un proyecto tiene por objeto beneficiar a la nación en su conjunto —por ejemplo, una iniciativa para reformar el sistema judicial o el sistema de seguridad social— los datos provenientes del análisis sociocultural deben proporcionar la base para diseñar proyectos piloto en los que se prueben nuevas estrategias que permitan llegar a los pobres y a los socialmente excluidos. Si el proyecto apunta a una región geográfica, el análisis debe brindar datos que contribuyan a garantizar que los beneficios lleguen a los pobres y a los socialmente excluidos, particularmente cuando los recursos y servicios se canalizan a través de gobiernos locales controlados por las élites tradicionales que de otro modo desviarían los beneficios a sus clientes habituales. La información obtenida mediante el análisis sociocultural posibilita contrarrestar esos factores negativos al definir con claridad los criterios sociales y los procedimientos para asignar los servicios y recursos y para corregir los sesgos contrarios a los grupos de pobres y excluidos.

6.1. Fijar objetivos prioritarios

Las encuestas por muestreo detalladas contribuyen a reforzar los sistemas de gestión de información, que son vitales para identificar a los beneficiarios pobres y llegar a ellos. Por ejemplo, un programa de atención primaria de la salud dirigido a reducir las enfermedades transmitidas por el agua exige contar con información epidemiológica acerca de los sectores de la población con las tasas más altas de mortalidad infantil o de incidencia de disentería, cólera y hepatitis viral. De igual importancia es la información sobre la condición social y económica, desagregada por género y edad, y en muchos casos por condición étnica o racial. Esos datos permitirán definir los destinatarios y el diseño de instrumentos innovadores para llegar a los segmentos prioritarios de la población. Rara vez se dispone de dicha información a menos que se la produzca específicamente para un proyecto dado.

6.2. Garantizar la participación de las partes interesadas

Es más probable que un programa social responda a las necesidades de los beneficiarios si las personas mismas contribuyen a su diseño y monitoreo. En la práctica, sin embargo, las personas pobres y socialmente excluidas a menudo carecen del tiempo o de los recursos requeridos para tal participación. Además, no suelen tener un sistema eficaz de representación en el cual los representantes a nivel local puedan ser consultados. En muchos casos, por lo tanto, los promotores de la salud comunitaria, las organizaciones no gubernamentales de asistencia jurídica u otros sujetos directamente involucrados en el sector en cuestión pueden aportar información de utilidad.

6.3. Llegar a los grupos excluidos

Un desafío importante es lograr que los organismos ejecutores reconozcan la existencia de la exclusión social. Los funcionarios gubernamentales a menudo tienden a minimizarla porque da una imagen negativa del organismo o de la nación en su conjunto. En algunos casos, puede ser que se atribuya la deficiente calidad de los servicios sociales a los mismos grupos excluidos, argumentándose que las personas no están interesadas en la educación o se rehúsan a recibir los servicios de salud convencionales. El análisis sociocultural puede demostrar que la exclusión social sí existe y generar soluciones para superarla.

El análisis sociocultural brinda información necesaria para diseñar iniciativas especiales que permitan llegar a los grupos socialmente excluidos. Por ejemplo, puede indicar formas de reducir el costo de llegar a las poblaciones aisladas, como por ejemplo encargarles a los pobladores locales ciertos aspectos de la gestión del programa en lugar de utilizar profesionales de la ciudad capital. Descentralizar las operaciones del proyecto casi siempre resulta más rentable que utilizar personal de una burocracia centralizada.

Otro factor es la necesidad de encontrar un momento en que los funcionarios del proyecto y los beneficiarios puedan interactuar. A menudo los funcionarios del organismo están sobrecargados por reuniones y trámites burocráticos, lo que les deja poco tiempo para dedicar al área del proyecto. Por su parte, los beneficiarios están ocupados en el ciclo agrícola, la ronda diaria de tareas del hogar o la semana de trabajo asalariado. El tiempo para programar las actividades del proyecto quizá deba encontrarse hacia el final del día, en los fines de semana y durante las pausas del ciclo productivo.

6.4. Identificar los componentes culturalmente apropiados

El éxito de los proyectos orientados al sector social está en muy gran medida determinado por el grado en el cual se tome en cuenta el contexto cultural de la población destinataria. A menudo un proyecto ofrece oportunidades para trabajar con profesionales locales y especialistas tradicionales, tal como lo indican los siguientes ejemplos:

- Los pobres a menudo recurren a curanderos tradicionales porque estos son más accesibles, tratan a los pacientes con más respeto, hablan su lengua, comparten sus creencias y valores culturales y son más baratos. Los curanderos tradicionales a menudo pueden integrarse en un sistema de atención de la salud a un costo reducido o incluso nulo y sin comprometer la calidad del cuidado provisto. Se les puede enseñar a reconocer y derivar casos que requieren un tratamiento convencional y probablemente están mejor calificados para tratar enfermedades psicosomáticas propias de una cultura determinada que los profesionales convencionales.
- Los sistemas judiciales tradicionales suelen basarse en la creencia de que los delitos u otras infracciones son resultado de la imposibilidad del grupo social de integrar y socializar al individuo en lugar de ser únicamente una cuestión de

culpabilidad individual. Dichos sistemas a menudo implican medidas correctivas tales como la rehabilitación, la indemnización a las partes damnificadas y la reintegración y reeducación de los delincuentes o infractores en lugar de un castigo consistente en el encarcelamiento o la separación de la comunidad. El análisis sociocultural puede indicar oportunidades de ahorrar costos y prácticas tradicionales eficaces que permitan mejorar la calidad de vida sin contradecir a la noción de justicia que tiene la sociedad dominante.

El diseño de los componentes culturalmente apropiados de un proyecto exige una comprensión de los aspectos culturales, respeto por los sistemas tradicionales de creencias, conocimientos y toma de decisiones, y la disposición a experimentar. Este es un proceso participativo basado en la paciencia y la confianza mutua en el que intervienen las autoridades tradicionales y sus representantes. No significa meramente preguntarle a la gente lo que quiere, algo que probablemente dará lugar a demandas poco realistas o respuestas orientadas a complacer a los entrevistadores sino que, por el contrario, debe basarse en un análisis de las formas de vida que las personas quieren mantener y fortalecer, y de aquellos aspectos que desearían cambiar.

6.5. Restricciones colaterales al éxito del proyecto

El análisis sociocultural puede revelar factores colaterales que podrían menguar la eficacia del proyecto. Por ejemplo, si los niños padecen malaria o sufren hambre, un programa educativo no logrará el impacto deseado. A veces esos problemas colaterales pueden abordarse sin complicar el programa ni aumentar significativamente su costo. Por ejemplo, si se otorgan documentos de identidad o se reduce el costo y la complejidad de otros requisitos burocráticos, será más fácil para las personas muy pobres inscribir a sus hijos en la escuela. La provisión de servicios de cuidado diurno ayuda a las madres a aprovechar las oportunidades de capacitación o de empleo. Estos problemas pueden a veces superarse mediante una mejor coordinación entre los organismos o simplificando los requisitos burocráticos del organismo ejecutor o proporcionando recursos adicionales.

Otra importante restricción colateral puede surgir si el organismo ejecutor carece de capacidad para llevar a cabo los componentes sociales. Los miembros del personal operativo del organismo, tales como docentes y trabajadores de la salud, a menudo están mal remunerados,

cobran sus pagos con demoras o deben soportar largos y costosos viajes a la ciudad para recibir el pago. Raramente cobran sumas adicionales por trabajar en zonas pobres, aisladas y a veces peligrosas, lo cual deprime su moral. En esas condiciones, sería poco realista esperar que el personal asuma la carga de trabajo adicional que requieren los proyectos sin recibir a cambio ningún beneficio.

En otros casos, los gerentes del organismo nunca dejan sus oficinas en la ciudad capital y no tienen idea de lo que ocurre en las clínicas o escuelas provinciales y locales. Si esos gerentes son las únicas autoridades involucradas en el diseño e implementación del proyecto, es probable que el resultado no satisfaga las necesidades reales que se plantean en el terreno. Estos problemas deben ser abordados durante la preparación del proyecto y ser incluidos en la agenda de negociación del equipo del proyecto.

7. Lista de verificación de los proyectos de salud, educación y sociales

☐ **Beneficiarios**

¿Qué grupos o sectores son los destinatarios que habrán de beneficiarse de los servicios, recursos o subproyectos? ¿Cuáles son los lugares donde habitan, sus indicadores de pobreza, niveles de ingresos, composición étnica o racial, género y edad? ¿Hay otros indicadores importantes que deben documentarse? ¿Cuáles son los criterios y procedimientos para determinar la prestación de servicios y la asignación de recursos?

☐ **Cuestiones de género**

¿Cuáles son las restricciones a la participación de las mujeres, particularmente las de grupos pobres o marginales? ¿Está el programa o alguno de sus componentes específicamente diseñado para beneficiar a las mujeres? ¿Es posible que, como ocurre en algunos casos, sean en cambio los hombres quienes se enfrentan a restricciones a la participación?

☐ **Objetivos y prioridades**

¿Cuáles son las prioridades locales? ¿Cómo se vinculan con ellas los objetivos globales del programa? ¿Cómo se determinan las prioridades nacionales, regionales o locales? ¿Cómo se asignan los recursos?

☐ **Participación**

¿Qué factores contribuirán a determinar el nivel de participación de los beneficiarios en el diseño del programa y/o la definición y el logro de las prioridades locales? ¿Cuál es su capacidad de compartir la responsabilidad de implementar o monitorear el programa o los subproyectos?

☐ **Acceso y exclusión**

¿Cómo limita el aislamiento físico o la exclusión social de los grupos beneficiarios la posibilidad de llegar a los grupos destinatarios mediante las actividades del proyecto, los recursos o los subproyectos? ¿Qué medidas pueden facilitar el acceso para las personas que tradicionalmente han estado excluidas?

☐ **Contenido de los programas culturalmente apropiado**

¿Cuáles son los valores locales, sistemas de creencias, estructuras de autoridad y prácticas de los grupos destinatarios que el programa o determinados componentes del programa deben tener en cuenta? ¿Cómo se lo puede lograr? ¿Cómo pueden los especialistas tradicionales y/o las autoridades involucrarse directamente en el diseño e implementación del programa?

☐ **Factores colaterales y contextuales**

¿Qué factores adicionales pueden afectar el acceso de las personas a los recursos o servicios provistos por el programa? Tales factores a menudo incluyen desnutrición, altos niveles de migración estacional, bajo nivel de ingresos (que limita la posibilidad de comprar uniformes escolares y libros o de pagar el hospedaje) y falta de documentos de identidad. ¿Cómo pueden abordarse estos problemas a través del proyecto? Si no se los resuelve, ¿hay otras maneras en las que el proyecto puede lograr sus objetivos?

☐ **Organismo ejecutor**

¿Tiene el organismo ejecutor los medios financieros, las competencias técnicas y la capacidad administrativa para gestionar el programa y/o sus subcomponentes? ¿Está su personal de primera línea suficientemente calificado y/o motivado para ejecutar el programa y los subcomponentes?

Cuestiones socioculturales específicas en los proyectos de desarrollo urbano y de saneamiento

- Aunque los proyectos tienen como objetivo generar resultados positivos a largo plazo, los procesos deficientes de toma de decisiones y las perturbaciones causadas por las obras de construcción pueden dar lugar a impactos negativos.
- Los barrios marginales son mucho más que meros vecindarios pobres. Contienen pujantes actividades industriales, de servicios y comerciales, así como mercados y sistemas sofisticados y resistentes de apoyo social, seguridad alimentaria y autoprotección. Muchos producen importantes cantidades de alimentos (gracias a las huertas y los animales domésticos) tanto para el autoconsumo como para los mercados locales.
- En el análisis sociocultural para los grandes proyectos urbanos se debe distinguir entre las distintas categorías de poblaciones pobres urbanas y brindar alternativas en términos de tamaño, tipo, costo y ubicación de los componentes del proyecto.
- Las encuestas socioculturales y los censos de las personas y las propiedades en los asentamientos urbanos pobres son difíciles de realizar, pero de todos modos resultan cruciales para el diseño y la operación de los proyectos.
- El análisis sociocultural es esencial para establecer sistemas claros, transparentes y justos de asignación del derecho a recibir los beneficios de los proyectos de desarrollo urbano.
- Los proyectos de mejoramiento urbano en áreas caracterizadas por una gran densidad poblacional, alto riesgo y estructuras precarias a menudo requieren programas de desplazamiento y reasentamiento de la población. Si se los administra correctamente, el resultado será mejores viviendas y mejores servicios públicos.
- La evaluación de riesgos realizada en consulta con las familias afectadas es una herramienta fundamental para tomar decisiones acerca del desplazamiento temporal y/o permanente de la población.
- Si bien los pobres asignan una alta prioridad a los servicios de agua y saneamiento, no siempre comprenden la necesidad de pagar cargos por las conexiones domiciliarias y las tarifas por servicios. El análisis sociocultural puede identificar esa falta de conocimiento y recomendar formas de informar mejor a los beneficiarios del proyecto.
- Los materiales baratos y fáciles de obtener para los nuevos sistemas de agua y saneamiento potencian la sostenibilidad, especialmente cuando se espera que sean las organizaciones de la comunidad local quienes estén a cargo de su operación o mantenimiento.

- El uso de sistemas alternativos de provisión de mano de obra, suministros y contrataciones basados en los activos comunitarios genera compromiso e identificación con el proyecto y un sentido de responsabilidad compartida dentro de las comunidades beneficiadas por las intervenciones en materia de desarrollo. El análisis sociocultural puede ayudar a identificar activos disponibles en la comunidad tales como técnicos, trabajadores no calificados y semicalificados, zanjas de préstamo, vehículos de transporte y centros comunitarios.
- La construcción y mejora de los sistemas de saneamiento generalmente requiere una cantidad significativa de recursos y tiempo para llevar a cabo programas educativos complementarios.

8. Proyectos de desarrollo urbano, saneamiento y vivienda

La mayoría de los programas de vivienda, saneamiento y desarrollo urbano a gran escala procuran superar la discriminación y la exclusión mejorando las condiciones de vida, prestando servicios básicos e integrando las áreas informales, marginales y pobres en la ciudad. Pero si bien un proyecto puede tener como objetivo extender los beneficios a esos grupos destinatarios en el largo plazo, el valor real de cualquier beneficio terminar siendo menor debido a deficiencias del proceso de toma de decisiones resultantes de mejoras aparentes que no responden verdaderamente a las necesidades, capacidades y limitaciones de los beneficiarios. Por esa razón, los proyectos deben abordar los aspectos sociales así como las obras civiles en sí.

Por ejemplo, un proyecto de saneamiento financiado por el BID para la cuenca de UNA en Belém, Brasil, logró beneficiar a un tercio de la población de la ciudad en gran medida gracias a la intervención de las familias pobres en la planificación y ejecución de su propio reasentamiento. En cambio, en un programa de reasentamiento correspondiente al proyecto de la Autopista Linha Amarela en Río de Janeiro, la preocupación principal de los funcionarios a cargo del proyecto era sacar del área a las familias. Trataban a los residentes como meros ocupantes ilegales y como un obstáculo para las obras civiles, y sostenían que aquellos no tenían derecho a debatir el sitio propuesto para su reasentamiento, ni a quejarse de la baja calidad de las viviendas en las que serían reubicados ni a participar en la toma de decisiones. Como consecuencia, el programa de reasentamiento para varios cientos de familias llevó a la creación de un barrio marginal con altos niveles de miseria menos de tres años después de establecerse el asentamiento.

Hasta hace poco tiempo, la tendencia a no tomar en cuenta las necesidades de los pobres y excluidos era frecuente entre los prestamistas o clientes en los proyectos financiados por el Banco. Pero en los últimos años se han logrado avances significativos en la adopción de actitudes de mayor responsabilidad social, aunque a veces sigue siendo difícil convencer a los organismos ejecutores que presten atención a las necesidades sociales en las grandes obras de desarrollo urbano.

El análisis sociocultural ayuda a los organismos ejecutores a diferenciar entre distintas clases de pobres urbanos para abordar con éxito las necesidades sociales. Los pobres no son un grupo monolítico ni pueden ser tratados como tal.

Por ejemplo, existe a menudo una clara distinción entre los pobres que viven apenas por debajo y apenas por encima de la línea de pobreza. Aquellos que se ubican por debajo de la línea de pobreza llevan vidas que son impredecibles y caóticas, marcadas por un desempleo crónico, enfermedades de dimensiones catastróficas y victimización. Quienes viven siquiera levemente por encima de la línea de pobreza generalmente tienen más seguridad debido a las redes de apoyo e intercambio recíproco que proveen un empleo relativamente estable en pequeños comercios, servicios y empresas manufactureras. Esas mismas redes prestan asistencia en las emergencias sanitarias, así como un cierto grado de seguridad para las personas y sus bienes.

Los miembros de cada uno de esos dos grupos se ven a sí mismos y a su futuro posible de un modo muy diferente. Los pobres que viven por debajo de la línea de pobreza apenas pueden imaginarse recibiendo los beneficios prometidos por la mayoría de los proyectos de desarrollo urbano o de vivienda, mucho menos pagando por esos beneficios. Por ello, los proyectos de desarrollo urbano deben ofrecer a las poblaciones pobres alternativas que quizá varíen en términos de tamaño, tipo, costo y lugar con el fin de satisfacer de la mejor manera sus diversas necesidades sociales, económicas y culturales, contribuyendo así a garantizar que los beneficios sean sostenibles.

Dos proyectos de viviendas emprendidos en São Paulo ilustran este concepto. En este caso, la mayoría de las familias con mayores niveles de pobreza manifestaron su preferencia por unidades unifamiliares básicas en lugar de viviendas multifamiliares, aun cuando estuvieran ubicadas a una distancia considerable. Su razonamiento era que las unidades para una única familia satisfacían mejor sus necesidades, podrían ser ampliadas en el futuro y tenían un costo inicial más bajo. En esos mismos dos proyectos, otras familias pobres que prefirieron las viviendas colectivas pudieron canjear sus derechos a los apartamentos con familias de otro barrio marginal que optaron por la urbanización.

En otro proyecto, situado en Belém, algunas de las familias pobres pero estables elegibles para ser reubicadas en los edificios de viviendas del proyecto expresaron su preferencia por una indemnización en efectivo. Cada familia recibió fondos equivalentes al valor de su vivienda anterior, más un monto equivalente a una parcela con servicios; cada familia usó luego ese dinero para comprar una casa en otro vecindario.

En el análisis sociocultural para los grandes proyectos urbanos se debe distinguir entre los distintos grupos de pobres urbanos que viven en barrios marginales o vecindarios informales en la periferia de las grandes ciudades. Los pobres urbanos pueden agruparse de la siguiente manera:

- Las familias de “nuevos” pobres o de clase trabajadora que han perdido sus casas debido al aumento de los alquileres, el desempleo, una caída del salario o por alguna enfermedad, y que se han visto obligadas a mudarse a un barrio marginal o a adquirir un terreno barato para construir su vivienda en una zona remota. Por lo general, están ansiosas por escapar de su situación de estrechez.

Otra opción: Sin reasentamiento

El reasentamiento a gran escala no siempre debe ser la única alternativa. Por ejemplo, en un proyecto para rehabilitar la carretera Meerzog-Albina en Suriname, el análisis sociocultural preparado para el Plan de Gestión Ambiental y Social indicó que 157 viviendas y comercios, 11 puestos de fruta, y más de 20 km de cercas ubicadas dentro del derecho de paso del proyecto quedarían afectadas. El costo de reasentamiento se estimó en US\$112,3 millones.

El proyecto fue rediseñado para reducir el ancho de la servidumbre de paso, limitándose así la necesidad de reasentamiento a solo 17 estructuras y cuatro puestos de venta. Luego el proyecto fue modificado nuevamente eliminándose el carril de estacionamiento al costado de la carretera y haciéndose ajustes menores a la realineación del camino. Esas medidas hicieron innecesario realizar reasentamiento alguno.

- Los hogares de residentes de larga data que han vivido en barrios marginales desde su llegada a la ciudad, a menudo muchos años antes. Estas familias están relativamente bien arraigadas en el sector informal (por ej., pequeños comercios, servicios y empresas manufactureras) y han hecho algunas mejoras a sus viviendas. Quizá prefieran permanecer en sus vecindarios, especialmente si estos están ubicados en el centro, para estar cerca de las escuelas, los servicios y los lugares de trabajo.
- Los migrantes recientemente llegados a los barrios marginales, a menudo agricultores desplazados, que tienen pocas habilidades que les abran posibilidades de trabajo en la ciudad. Se trasladan de un lugar a otro en respuesta a las oportunidades de empleo o debido a cambios en la composición familiar o como resultado de la violencia asociada con el narcotráfico, entre otras razones. Si son propietarios de sus viviendas, a menudo están dispuestos a venderlas o canjearlas por otros bienes, como un automóvil, otro terreno o incluso bienes de menor valor. Ven la oportunidad de una nueva vivienda como otra oportunidad para comerciar y están menos dispuestos a aceptar los compromisos formales asociados con la mayoría de los proyectos de vivienda urbana.
- Los migrantes recientemente llegados a los barrios marginales en países afectados por conflictos armados internos, como México, Colombia, Guatemala, El Salvador y Perú. Se trata generalmente de agricultores rurales o personas de pequeños pueblos que han perdido su tierra, su vivienda y sus pertenencias debido a la violencia entre grupos armados ilegales y el ejército nacional y/o bandas de la droga y la policía. Estas poblaciones desplazadas internamente requieren un tratamiento especial en los proyectos de desarrollo urbano de acuerdo con las pautas establecidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Los hogares a cargo de mujeres solteras, separadas o divorciadas. Por lo general, ellas ganan salarios más bajos que los hombres pero tienden a preocuparse más por mejorar las oportunidades para sus familias, particularmente en lo relativo a la educación de sus hijos.

- Personas extremadamente pobres, que llevan vidas impredecibles y caóticas y que por lo general tienen una escasa o nula educación formal y una historia familiar de pobreza que se remonta a varias generaciones. Buscan trabajo temporal, envían a sus hijos a mendigar y a menudo duermen en la calle. Se las puede subdividir en dos grupos: aquellas que alientan alguna esperanza de mejorar eventualmente su situación y aquellas que han perdido la esperanza.

8.1. Cómo manejar/ las demoras

Los grandes proyectos urbanos de vivienda o saneamiento sufren frecuentemente importantes demoras debido a la falta de financiamiento de contrapartida y los procesos de licitación más lentos de lo esperado. Otras demoras pueden ser a cambios en los gobiernos estatales, provinciales o municipales, que a menudo hacen necesario renegociar el proyecto. Tales problemas pueden tener un impacto negativo en las familias, como en aquellas que habrán de ser reasentadas.

Mientras tanto, la encuesta socioeconómica original puede haber quedado desactualizada. Algunas familias habrán abandonado la zona mientras que otras pueden haberlas reemplazado, y los criterios de elegibilidad para los beneficios del proyecto pueden haber variado. Si la puesta en práctica del proyecto ha llevado mucho tiempo —cinco o incluso diez años — quizá sea necesario actualizar el censo.

Las demoras en regularizar los títulos de propiedad para los beneficiarios a menudo exigen la emisión de documentos provisorios con la promesa de recibir más adelante el título jurídico formal. En algunos casos, el documento provisorio nunca se convierte en un título de propiedad jurídicamente válido, lo que limita el derecho de los beneficiarios a vender la propiedad. En muchos casos, una alternativa más conveniente es insistir en el otorgamiento del título de dominio como parte de la implementación del proyecto para preservar el derecho de cada familia a vender su propiedad.

8.2. Actividades complementarias

Los proyectos de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento generalmente requieren acciones complementarias adicionales para garantizar que los grupos de personas pobres y excluidas reciban beneficios que les resulten útiles y significativos. El análisis sociocultural identifica la necesidad de dichos servicios y equipamiento, que pueden incluir educación formal (guarderías

infantiles y centros de educación preescolar, escuelas primarias y secundarias), educación informal (educación para adultos y programas para niños de la calle, adictos, los adultos mayores y los desempleados) y atención preventiva de la salud para los grupos más vulnerables.

Dichas actividades sociales deben realizarse en coordinación con las organizaciones de la comunidad local para garantizar que los beneficios vayan a los grupos más pobres o más vulnerables y que no los capten grupos que gozan de un mayor acceso a los centros locales de poder. La inclusión de los grupos de mayor nivel de pobreza exige que el proyecto incorpore dichas actividades complementarias al comienzo de la etapa de preparación para garantizar que sean encaradas por ingenieros, planificadores urbanos, economistas, sociólogos y trabajadores sociales, en forma conjunta con los legítimos representantes de la población destinataria o beneficiaria.

8.3. Operación y mantenimiento

Los cambios en la administración pública y/o la definición de nuevas prioridades a menudo hacen que las instituciones públicas abandonen los proyectos existentes una vez que han sido concluidos. Por esa razón, la operación y la gestión son aspectos cruciales para garantizar la provisión de beneficios de largo plazo.

En el caso de las actividades complementarias, la responsabilidad de la operación y el mantenimiento puede residir formalmente en diversas entidades públicas a las que quizá les resulte difícil coordinar sus acciones. Por ejemplo, las escuelas públicas, guarderías infantiles o centros de salud pueden ser responsabilidad de los gobiernos municipales o estatales, el sector privado, la iglesia o las ONG. Aun cuando la función de operación y mantenimiento haya sido negociada en el diseño del proyecto y sea objeto de algún acuerdo formal, puede ser que tales acuerdos no se lleven a cabo.

La participación de las familias y comunidades beneficiarias en la operación y mantenimiento es por lo general muy limitada. Además, esos grupos rara vez tienen los conocimientos técnicos necesarios para asumir esta responsabilidad. Por lo tanto, es aconsejable seleccionar y capacitar a personas de la población local en lo relativo a la operación y el mantenimiento durante la implementación del proyecto, con lo que se genera empleo y se crea un sentido de compromiso con la iniciativa. Los beneficiarios pueden asumir más fácilmente esas

responsabilidades si se los moviliza y capacita mientras el proyecto todavía se encuentra en ejecución.

9. Lista de verificación de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento

☐ **Datos de referencia**

¿Qué información de referencia se requiere respecto de la población destinataria? ¿Cuáles son los diferentes grupos afectados? ¿Cuáles son sus expectativas y preferencias? Esto debe ser documentado mediante un censo socioeconómico y un relevamiento físico debidamente actualizados.

☐ **Criterios de elegibilidad y opciones**

¿Cómo se elaborarán los criterios de elegibilidad, incluidas las fechas de corte y las definiciones de hogares o unidades familiares? ¿Serán debatidos con representantes de los beneficiarios o con organizaciones locales que los representen para garantizar que haya acuerdo y claridad al respecto?

☐ **Comunicaciones sociales**

¿Cómo debe diseñarse un programa de comunicación social para explicar los objetivos generales del programa y los criterios de elegibilidad? ¿Cómo puede promover la participación y el desarrollo de las organizaciones comunitarias locales, desde el diseño del proyecto, pasando por su implementación, hasta su operación, mantenimiento y monitoreo?

☐ **Calendario**

¿Tiene el proyecto un calendario realista que impida o reduzca al mínimo las demoras en su implementación? ¿Cuenta el organismo ejecutor con los recursos y la capacidad técnica requeridos para cumplir con sus responsabilidades? ¿Será sometido el calendario a revisiones periódicas? ¿Se informará a las comunidades beneficiarias acerca de cualquier modificación del cronograma?

☐ **Redefinición de beneficiarios**

¿Cómo pueden los criterios de elegibilidad contemplar la posibilidad de reemplazar a las familias beneficiarias que dejan el área por otras nuevas familias que llegan?

☐ **Actividades complementarias**

¿Qué componentes sociales aparte de los requisitos inmediatos del proyecto se necesitan para garantizar que se puedan alcanzar los objetivos generales? ¿Se definirá esto mediante un proceso de consulta? ¿Refleja este proceso las expectativas y necesidades de las diferentes categorías de población en el área del proyecto? ¿Cómo intervendrán los beneficiarios en el diseño, la implementación y/o el monitoreo de los componentes sociales?

☐ **Operación y mantenimiento**

¿Se toma en cuenta en el diseño del proyecto la operación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento? ¿Qué acuerdos formales deben establecerse entre las partes involucradas? ¿Será posible traspasar a los beneficiarios la responsabilidad respecto de aspectos relativos a la operación y el mantenimiento?

☐ **Monitoreo y evaluación**

¿Cómo puede el sistema de monitoreo y evaluación tomar en cuenta las características socioculturales de los beneficiarios? ¿Aumentará su grado de participación?

Cuestiones socioculturales específicas de los proyectos rurales

- Las poblaciones rurales suelen tener una mayor diversidad sociocultural y una tradición de normas y valores culturales más profundamente arraigados que las poblaciones urbanas.
- Los conceptos tradicionales del tiempo difieren de aquellos que caracterizan a las sociedades urbanas occidentalizadas; el ritmo más lento que impera en las zonas rurales exige que los funcionarios del proyecto otorguen a los beneficiarios la holgura

suficiente para analizar propuestas y llegar a una decisión.

- Los sistemas humanos productivos/extractivos se superponen con áreas protegidas designadas oficialmente como tales.
- Las economías rurales son complejas, ya que involucran actividades en varios lugares y la gestión de la producción de múltiples especies vegetales y animales, así como flujos estacionales de ingresos no provenientes de actividades agrícolas.
- El sistema de gestión y uso de los recursos de la población local ha sido desarrollado y probado durante mucho tiempo como parte de su adaptación a las condiciones ecológicas de la región.
- A menudo coexisten en una misma zona sistemas contrapuestos de derechos de tenencia y de acceso a la tierra. La función primordial de los sistemas jurídicos formales es a menudo garantizar los derechos de los grandes propietarios y otorgar concesiones a ciertas empresas.
- Generalmente las personas ajenas al medio carecen de un conocimiento detallado de las estrategias de adaptación y supervivencia de los grupos rurales y les puede resultar difícil interpretar la información disponible.

10. Desarrollo rural, medio ambiente y títulos de propiedad de la tierra

Las áreas rurales tienen frecuentemente más diversidad cultural y normas y valores tradicionales profundamente arraigados que los vecindarios urbanos comparables, donde la vida está regida por la cultura occidental moderna dominante. En las culturas y sociedades tradicionales, las personas tienden a tener relaciones más estrechas con su entorno. La imposición de cambios sociales, económicos o ecológicos a esas sociedades puede provocar reacciones drásticas, incluso violentas, o afectar la forma en que ellas manejan el medio ambiente.

Es fundamental contar con un análisis sociocultural en los proyectos rurales que involucren la titulación de las tierras, la irrigación, la conservación y la actividad forestal, debido a las oportunidades que ofrecen para reducir la pobreza así como los riesgos que conllevan. Existe el riesgo de empobrecer a aquellos sectores de la población rural que dependen de la tierra para su subsistencia y están menos integrados en la economía formal de mercado. Un tema de análisis particularmente importante es el sistema de gestión de recursos de la población local. En la mayoría de los casos, esos sistemas se han desarrollado a lo largo de mucho tiempo y han demostrado su eficacia para adaptarse a las condiciones ecológicas de la región.

Una determinada zona rural puede contener toda una diversidad de poblaciones, aun cuando su medio ambiente sea generalmente uniforme. En algunos casos, las áreas pueden incluir grupos de muy pequeña escala con culturas propias de características muy distintivas que no son reconocidos por la sociedad en general. Muchos de los problemas y malentendidos que traen aparejados los proyectos de desarrollo rural tienen su origen en el desconocimiento de tales diferencias.

10.1. Derechos formales, tradicionales y consuetudinarios

El análisis sociocultural de los proyectos de gestión rural estudia tres tipos de derechos que rigen el uso de los recursos:

- El sistema jurídico formal consistente en títulos de propiedad, registros, catastros y concesiones otorgadas a empresas.
- Los derechos tradicionales, que pueden no coincidir con el sistema jurídico nacional y que pueden no estar formalmente codificados o escritos, pero que son compatibles con los principios del sistema jurídico.

- El derecho consuetudinario, aplicado de acuerdo con el sistema de valores del pueblo, y que se aplica con el espíritu de las prácticas correctas que estipula su herencia cultural.

En muchas áreas, los sistemas jurídicos formales están establecidos sólo parcialmente en el sector rural, donde su función primordial es garantizar los derechos de los propietarios de grandes extensiones de tierras y otorgar concesiones a ciertas empresas. Una cantidad significativa de minifundistas, pueblos indígenas y otras minorías no tienen títulos de propiedad emitidos por el Estado. Por ello, el sistema jurídico formal puede coexistir con derechos tradicionales o con el derecho consuetudinario de diferentes grupos étnicos, o con derechos diferentes para hombres y mujeres.

Mientras que los derechos jurídicos formales pueden ser fácilmente identificados y comprendidos, los derechos tradicionales y consuetudinarios a menudo requieren documentación y explicaciones obtenidas mediante el análisis sociocultural. Los derechos tradicionales se basan en el contexto social, cultural y religioso de una sociedad, algo que a menudo los hace más reales para la gente que el sistema jurídico formal. No es de sorprender que su violación pueda dar lugar a respuestas sociales aparentemente inesperadas y, en ocasiones, violentas.

10.2. Conflictos sobre derechos a los recursos

Pueden suscitarse conflictos sobre los recursos cuando coexisten los tres sistemas de derechos, cuando hay intereses contrapuestos o cuando surgen malentendidos. Hay posibilidad de conflictos entre diferentes grupos étnicos, religiosos o lingüísticos, entre los sectores tradicionales y más modernos de la población y entre grupos con prácticas económicas diferentes.

En tales situaciones, el análisis sociocultural examina las experiencias anteriores de conflictos en el área local. Identifica y evalúa los niveles de cohesión social y el potencial fraccionamiento de grupos afectados o beneficiados por el proyecto de desarrollo rural. En áreas donde existe un significativo potencial de conflicto, se presta especial atención a una posible superposición de áreas de interés. Dicha información puede contribuir a prevenir conflictos entre los grupos sociales al garantizar que el diseño del proyecto respete los derechos formales, tradicionales o consuetudinarios de poseer, usar o transferir recursos de un área que está en poder de grupos sociales locales.

Una causa frecuente de malentendidos es la falta de claridad provocada por el desconocimiento de las lenguas y usos lingüísticos locales. Por ejemplo, muchas sociedades indígenas usan la palabra correspondiente a “trabajo” en el idioma español o portugués para significar un trabajo asalariado o el pago en efectivo pero usan términos diferentes para referirse a la agricultura, la caza, la pesca o la producción de artesanías, aun cuando estas actividades generen ingresos en efectivo. En los proyectos que usan insumos provenientes de la población local, el desconocimiento de esa distinción puede llevar a que se haga hincapié en las oportunidades de trabajo asalariado a corto plazo en lugar de las actividades productivas que serían sostenibles en el largo plazo. Una vez que el proyecto llegue a su fin, lo mismo ocurrirá con las oportunidades de “trabajo”.

El análisis sociocultural encuentra desafíos especiales en los proyectos de regularización de la tierra debido al fraccionamiento histórico de las propiedades entre integrantes de la familia, una práctica cuyo resultado es la falta de títulos de dominio formales. En tales casos, determinar los derechos de propiedad, uso y acceso es un tema delicado y complejo. Un factor que suma complejidad son las parcelas pertenecientes a propietarios ausentes que son utilizadas por residentes locales. Otro problema más es el planteado por la existencia de límites imprecisos, como por ejemplo un arroyo que ha cambiado su curso o un bosque que ha desaparecido.

10.3. Reglas que rigen el uso de los recursos naturales

Las costumbres y reglas locales que determinan el uso de recursos tales como la tierra, el agua, las plantas, los animales de caza, la sal y los minerales son de por sí evidentes para la población. No están expresamente formuladas y a menudo no se las menciona. En las regiones donde hay distintos grupos étnicos pueden incluso ser contradictorias, por lo que es imprescindible comprender la dinámica entre las diferentes normas, estructuras de autoridad y procesos de toma de decisiones.

A continuación se enumeran formas en que el análisis socioeconómico puede indicar la posibilidad de que los proyectos impacten en los recursos naturales. Los proyectos pueden:

- Producir cambios en la forma en que se usan los recursos, dando lugar a efectos secundarios no deseados, tales como la contaminación de las fuentes de agua como resultado de una agricultura o ganadería intensiva, nuevas empresas industriales o comerciales y la minería a pequeña o gran escala.

- Causar la pérdida de control sobre el uso y la gestión de los recursos naturales, especialmente cuando estos tienen que ser compartidos entre distintos grupos.
- Provocar un cambio en el microclima que podría afectar las actividades productivas tradicionales, los estilos de vida y la vivienda (por ejemplo, un aumento de las plagas de insectos o la pérdida de protección ante el calor, el viento o la lluvia).
- Generar la pérdida de recursos naturales críticos tales como el agua, la leña, las plantas medicinales y las frutas silvestres, así como también las tierras comunes de pastoreo, la caza y las plantas alimenticias.
- Alterar la infraestructura existente, afectando el acceso a cultivos, pasturas, tierras de caza, pesquerías y otros recursos naturales.
- Promover la discriminación en los derechos basados en los usos y costumbres o las leyes consuetudinarias que afectan a los grupos étnicos o de género dominantes al fortalecer unilateralmente a los grupos destinatarios u otros grupos de interés.
- Alentar el fraccionamiento social y los conflictos intracomunitarios.

10.4. Distribución de funciones económicas

Las estructuras básicas del sistema económico de una sociedad rural deben entenderse como un sistema de supervivencia en delicado equilibrio en el cual los métodos de adquisición e intercambio, los sistemas de cultivos, la cría de animales, etc. son diferentes de los que caracterizan a la sociedad dominante. Por ejemplo, las tareas económicas distribuidas en función de la edad y el género suelen promover el equilibrio social y rigen el acceso a los recursos naturales. En las regiones utilizadas por grupos con diferentes sistemas económicos, se debe recopilar información sobre los límites geográficos y jurídicos de las áreas que usa cada grupo.

El análisis puede indicar cómo esos sistemas económicos tradicionales se verán afectados por el cambio. Por ejemplo, el crecimiento de la población amenazaría a los grupos tradicionalmente nómadas o seminómadas. Las oportunidades de ganar dinero en efectivo pueden alterar la división del trabajo basada en el género y la edad.

10.5. Protección especial para las minorías

El análisis sociocultural de las minorías en un área del proyecto puede dar lugar a medidas especiales para proteger a esos grupos de los intereses económicos más poderosos y de los efectos del cambio social y económico. Por ejemplo, la mecanización de la agricultura puede provocar el desalojo de los pequeños productores que tienen derechos de posesión tradicionales o consuetudinarios. También puede llevar a la expulsión de pueblos indígenas cuyos territorios no han sido jurídicamente reconocidos ni demarcados.

El cambio social y económico también puede fomentar el endeudamiento y hacer que las personas tengan que recurrir a la venta de sus tierras para saldar sus deudas en las siguientes circunstancias:

- Se ofrece crédito a personas que aún no están suficientemente familiarizadas con los mecanismos de la economía monetaria.
- El control de los bienes o del dinero está tradicionalmente en manos de las mujeres, algo que no es comprendido o respetado por los acreedores.
- Las nuevas actividades económicas que se incorporan, tales como el monocultivo o la introducción de nuevas variedades híbridas o nuevos cultivos comerciales, aumentan la vulnerabilidad de los productores a las sequías, las inundaciones o las fluctuaciones de los mercados internacionales.

La información acerca de esos factores puede utilizarse para diseñar mecanismos crediticios que no sometan a los pequeños agricultores/productores/granjeros o a los grupos minoritarios al riesgo de perder sus tierras.

10.6. Organización y valores en las economías tradicionales

La organización y los principios de las economías de las sociedades tradicionales, especialmente de las economías de subsistencia que están dominadas por relaciones no monetarias basadas en la reciprocidad, son muy diferentes de los de una economía de mercado. El principal objetivo de las economías tradicionales es reducir los riesgos para la familia o los grupos basados en el parentesco, aun a costa de un menor beneficio para cada individuo. Esos factores son particularmente importantes para el análisis sociocultural porque los proyectos de desarrollo solo pueden generar beneficios a largo plazo si aseguran a las familias o a los grupos un cierto nivel de seguridad económica.

El análisis de las actividades económicas debe determinar su significación social, política o religiosa además de sus productos económicos o monetarios. Por ejemplo, es importante conocer de quién es la responsabilidad de la seguridad económica y la protección de un grupo social. En muchos proyectos, los incentivos para las nuevas actividades económicas tienden a estar dirigidos a los hombres, aunque quizá sean las mujeres quienes proveen la mayor parte de la seguridad alimenticia para el hogar o el grupo de parientes. Por esa razón, se debe permitir que también las mujeres participen en la identificación y promoción de las actividades del proyecto.

10.7. Factores culturales clave en las sociedades rurales

En las sociedades tradicionales, la organización social, las actividades económicas y la identidad cultural están estrechamente interrelacionadas. Los principales elementos culturales son particularmente sensibles a las influencias externas, aunque las personas de las sociedades rurales de pequeña escala no están plenamente conscientes de cuáles son esos elementos ni saben cómo articularlos, especialmente ante terceros. Algunos de esos elementos culturales son los siguientes:

- Valores y reglas de organización política.
- Mecanismos sociales que regulan el intercambio y las obligaciones entre parientes y grupos basados en el parentesco.
- Objetos de prestigio, especies de la flora o la fauna o artefactos de importancia religiosa o festiva.
- Orgullo y desconfianza histórica frente a los extraños.
- Distribución de funciones económicas o religiosas y otras actividades importantes para determinar la identidad de los hombres, de las mujeres o de grupos específicos.
- Percepciones locales respecto de quién es pobre y quién no lo es que difieren de los criterios formales empleados por los planificadores de desarrollo rural.

10.8. Las dimensiones culturales del tiempo

Los conceptos de tiempo en las sociedades tradicionales difieren de los que se observan en la sociedad urbana occidental. En la mayoría de las culturas no occidentales, los conceptos de tiempo están más estrechamente vinculados a los ciclos naturales: a las mareas, el calendario

agrícola o las variaciones estacionales de las lluvias. En consecuencia, el ritmo de vida es más lento. Si los funcionarios a cargo del proyecto comprenden esto, podrían dar a los beneficiarios tiempo suficiente para analizar las propuestas y llegar a una decisión.

En algunos casos –por cortesía o sencillamente para aprovechar oportunidades de empleo a corto plazo– los miembros de la comunidad quizá acepten propuestas antes de haber tenido tiempo para debatirlas. Los proyectos resultantes a menudo generan escasos beneficios para la comunidad y es improbable que resulten sostenibles.

10.9. La importancia de las relaciones de intercambio

El intercambio, la redistribución y el comercio tienen importantes funciones sociales, culturales y económicas al alentar los contratos sociales y políticos y la divulgación de información. Las relaciones tradicionales, que incluyen el intercambio de obsequios y dinero, sirven para promover el equilibrio social y contribuyen a resolver los conflictos.

Las mujeres generalmente cumplen un papel clave en el intercambio y la redistribución, una función que les permite desarrollar y mantener una red de relaciones sociales. El derecho de una mujer a disponer de sus propios bienes y posesiones puede ser un importante factor determinante de su posición social. En muchas sociedades no occidentales, este concepto es comparable a la noción occidental de “propiedad”. La pérdida del derecho tradicional de una mujer a disponer de sus bienes puede provocar la pérdida o el deterioro de su posición social y económica.

10.10. Preservación de la propiedad intelectual

Los sistemas tradicionales de creencias y conocimientos son una parte importante del patrimonio cultural de la humanidad. Motivan a las personas y otorgan significado a las actividades cotidianas, la identidad y la cultura de una sociedad. El conocimiento tradicional se expresa a través de mitos y leyendas que se transmiten en las actividades tradicionales. Cuando una actividad de ese tipo se pierde, también desaparece el conocimiento.

Como resultado de la globalización, se ha incrementado el interés en las plantas medicinales y las variedades tradicionales de cultivos alimenticios. La mayor parte de este conocimiento es considerado como propiedad común. Su valor se ha desarrollado a lo largo de generaciones y no es reconocido jurídicamente como propiedad de ningún individuo o grupo en

particular. El análisis sociocultural permite identificar los sistemas tradicionales de conocimiento y fomentan el respeto por ellos a nivel local, nacional e internacional.

El análisis sociocultural contribuye a que los profesionales del desarrollo se aparten de su función habitual como instructores de los pueblos tradicionales y se dediquen en cambio a aprender cómo y por qué estos gestionan los recursos naturales en la forma en que lo hacen y a comprender cómo identificar y responder a sus prioridades, limitaciones, técnicas e innovaciones. Los objetivos deben ser garantizar la sostenibilidad, reducir el riesgo y producir diversidad.

10.11. Respeto por los valores históricos, simbólicos y religiosos

Muchos grupos locales mantienen relaciones históricas, míticas o simbólicas con determinados sitios en las áreas donde habitan. El análisis sociocultural puede identificar esos valores y sitios para preservar la identidad cultural y espiritual de un grupo. Este aspecto reviste particular importancia en el caso de los grupos indígenas que todavía no han sido afectados significativamente por las sociedades occidentales, y en los casos en que la relación de un grupo con el mundo natural es explícitamente religiosa o sagrada. Quizá dichas personas no puedan o no deseen hablar acerca de esas creencias. Es importante crear confianza mutua con los pobladores locales antes de tratar de obtener esa información.

11. Pautas para la titulación de tierras, el medio ambiente y el desarrollo rural

Derechos formales, tradicionales y consuetudinarios

¿Cuál es la composición social, étnica y geográfica de la población? ¿Qué tradiciones o costumbres son pertinentes para los derechos de propiedad y usufructo, el acceso a los recursos naturales y los derechos de caza, pesca o extracción de materias primas? ¿Podría el proyecto afectar el acceso de las personas a los recursos naturales, incluidos aquellos recursos usados especialmente por los hombres y los usados por las mujeres?

Conflictos

¿Podría el proyecto dar lugar a disputas acerca de los derechos de propiedad o derechos de uso de la tierra, el agua u otros recursos naturales? ¿Qué grupos económicos, étnicos, geográficos o

de género usan qué recursos? ¿Qué papel social, simbólico o religioso cumplen esos recursos? ¿Qué medidas tenderán a ser exitosas a los efectos de garantizar que los diferentes grupos puedan seguir ejerciendo los derechos consuetudinarios tradicionales, aun cuando cambie la situación económica? ¿Se han aplicado soluciones eficaces a conflictos anteriores?

Pérdida de tierras

¿Podría el proyecto hacer que algunos sectores o grupos pierdan sus derechos o su acceso a la tierra? ¿Qué acciones se necesitan para garantizar que se respeten los derechos de la población? ¿Cómo pueden implementarse de manera efectiva tales acciones para garantizar la equidad entre los distintos grupos de interés?

Presión sobre los recursos naturales

¿Podría el proyecto generar cambios sociales, económicos o culturales que obliguen a la población o a grupos o sectores particulares a incrementar la explotación de los recursos naturales? ¿Qué mecanismos limitan el uso de los recursos naturales? ¿Cómo varían esos mecanismos entre diferentes grupos económicos y étnicos que habitan el área? ¿Qué medidas podrían promover el desarrollo de nuevas regulaciones o la adaptación de las prácticas tradicionales para garantizar la protección y la distribución justa de los recursos naturales?

Cambio social, económico y cultural

¿Es probable que el proyecto cause un cambio social, económico o cultural para grupos determinados que ocasione la pérdida de su identidad cultural? ¿Está la planificación del proyecto adaptada al ritmo y escala de tiempo de la población? ¿Qué medidas podrían ayudar a la población a integrar los cambios en su estilo de vida?

Comercio, intercambio y redistribución

¿Es probable que el proyecto modifique las reglas tradicionales de comercio, intercambio y redistribución afectando de ese modo el equilibrio socioeconómico o cultural? ¿Cuáles son las funciones no económicas del comercio, el intercambio y la redistribución? ¿Qué cambios afectarán el papel de las mujeres? ¿Qué medidas adicionales se necesitan para mantener el equilibrio social o respaldar la integración de los grupos étnicos o de género?

Conocimiento tradicional y propiedad intelectual

¿Qué medidas podrían impedir la pérdida del conocimiento tradicional y fomentar el desarrollo de nuevos conocimientos? ¿Cuál sería la forma más apropiada de proteger los derechos de propiedad intelectual en el contexto local, nacional e internacional?

Sitios de importancia cultural, religiosa o histórica

¿Es probable que el proyecto afecte sitios o áreas naturales de importancia social, cultural, religiosa o histórica para la población local? ¿Se puede desarrollar un nivel suficiente de confianza mutua y entendimiento con los grupos locales para mantener conversaciones acerca de prohibiciones religiosas, tabúes o el temor de perturbar a los “espíritus dueños” de las áreas en cuestión? ¿Se han considerado en el proyecto medidas orientadas a evitar o reducir al mínimo toda posible perturbación de dichos sitios?