

## CONSULTA B2

### Medios de Vida Sostenibles y Alivio de la Pobreza

Por: **Stephan F. Rassmussen, Safdar Parvez**, Gerente General del Programa Aga Khan de Apoyo Rural

---

#### 1. Introducción

Este trabajo presenta una evaluación y análisis de las cuestiones vinculadas a la pobreza y los medios de vida concernientes a los pueblos y comunidades de montaña. Toma en cuenta el contexto global en base a las fuentes de información disponibles, pero también se apoya en la experiencia práctica de un trabajo para mejorar las vidas de las gentes que viven en las comunidades pobres y aisladas de las montañas. La perspectiva dominante surge de la experiencia de las comunidades que luchan por mejorar sus oportunidades de medios de vida.

Parece haber un consenso general sobre la naturaleza de las cuestiones relativas a la pobreza de la montaña, aunque a menudo se recomienda tener cautela en la aplicación de generalizaciones, dada la variabilidad de las condiciones de la montaña (1). Pero un problema significativo para producir evidencias que apoyen el uso de generalizaciones globales es la notoria falta de datos y análisis específicos sobre la pobreza de la mayoría de las regiones montañosas. Esto se debe sobre todo a la práctica establecida de agregación de los datos socioeconómicos presentados en las estadísticas nacionales de la mayoría de los países. Aun donde se disponen de datos regionales desagregados, rara vez se informa sobre las regiones de montaña por separado, probablemente por tener niveles poblacionales relativamente muy bajos y encontrarse excluidas de la corriente central (mainstream) política y económica del país. A menudo se le llama a esto "la invisibilidad estadística" de las regiones de montaña. También se puede denominar la explicación del lado "de la oferta" de la contundente brecha existente en los datos de las regiones de montaña. Sin embargo también hay un problema igualmente importante y un poco inquietante desde el lado de la "demanda". En los análisis de los medios de vida de la montaña ha dominado, durante mucho tiempo, la "perspectiva desde los recursos" en vez de la "perspectiva desde las personas". Esto ha tenido implicaciones sobre el tipo de datos que se ha pedido y que posteriormente ha sido aprovechado para propósitos de las políticas.

Este "sesgo hacia los recursos" es de alguna manera un reflejo de las desigualdades clásicas en la interacción montañas-tierras bajas que están bastante documentadas (2), donde el interés prioritario de las tierras bajas es la explotación de los recursos de la montaña, con una inclinación mucho menor por atender el clamor de la gente de la montaña. Este sesgo en el análisis también fue alentado por el temprano interés de los geógrafos y ambientalistas de las regiones de montaña que se centraban naturalmente en las áreas de su interés y expertise profesional, mientras solían prestar menor atención a perspectivas de investigación más específicas "centradas en las personas". Esto queda ilustrado en la concentración de atención de gran parte de las investigaciones en el estudio de la interacción medio ambiente-pobreza. A menudo la pobreza ha sido vista como la causa de la degradación ambiental y por consecuencia su eliminación era un requisito para la protección ambiental.

Esta es la "perspectiva desde los recursos". Una "perspectiva desde las personas" destacaría la importancia de la pobreza como una consecuencia del impacto de la degradación ambiental y demostraría como las realidades de los medios de vida cambian cuando los recursos ambientales son degradados. La investigación que procede de esta última perspectiva es mucho más reciente y se encuentra principalmente en la bibliografía sobre "desarrollo sostenible". Sin embargo esto ha frustrado la descripción de una "contradicción" entre pobreza y degradación

ambiental, aparentemente sin una solución viable (3). El propósito aquí no es establecer una (falsa) contradicción entre las preocupaciones sobre ambiente y pobreza, sino más bien resaltar las diferentes perspectivas que podrían surgir de tomar distintos enfoques para el mismo problema. Esto podría volverse particularmente importante a medida de que las preocupaciones por los recursos hídricos que se originan en las regiones montañosas se vuelven cada vez más importantes a medida que avanza el siglo XXI.

Con la publicación del libro *Las montañas del mundo*, en 1997, compilado por B. Messerli y J.D. Ives-- cuya primera sección estaba dedicada a una serie de trabajos sobre "la dimensión humana del desarrollo de la montaña" -- se inició una discusión más sistemática para desarrollar una comprensión de los problemas de los medios de vida en la montaña. La conferencia internacional sobre "Crecimiento, alivio de la pobreza, y manejo de recursos sostenibles en las montañas del sur de Asia" organizado por ICIMOD (Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de la Montaña) en el 2000, fue otro intento de análisis de los problemas de los medios de vida, y hizo asequible datos socioeconómicos considerables sobre las regiones montañosas de los países del sur de Asia. Este trabajo recurre a esas valiosas fuentes, a la vez que toma la perspectiva de los "profesionales en desarrollo" inmersos en un trabajo asociado con las comunidades de la montaña.

## **2. Medios de vida de la montaña: conclusiones de la experiencia mundial**

Las conclusiones generales sobre pobreza y medios de vida de la montaña pueden resumirse como sigue:

### *2.1 Agudos niveles de pobreza*

Existe consenso general acerca de que las regiones montañosas están caracterizadas por niveles agudos de pobreza. La discusión es resumida en los siguientes "datos" sobre la pobreza de la montaña (4): (a) los países montañosos/mediterráneos suelen encontrarse entre los más pobres del mundo (por ejemplo, Nepal, Etiopía, Bolivia, y otros); (b) las regiones de montaña en los países menos desarrollados se encuentran por lo general entre las regiones más pobres de estos países (por ejemplo, Uttar Pradesh en India, Yunan y Xizang en China, el norte de Pakistán); y (c) las regiones montañosas aun en economías desarrolladas, como Austria y Suiza, son comparativamente menos ricas que las tierras bajas de esos países. Este tema será desarrollado posteriormente en este trabajo, sobre todo a la luz de resultados que sugieren que esta generalización no es siempre evidentemente cierta.

### *2.2 La especificidad del medio ambiente de montaña*

Se sostiene que hay motivos estructurales específicos de la montaña en la persistencia de los altos niveles de pobreza. Las especificidades que exacerban la pobreza incluyen rasgos como la inaccesibilidad, la fragilidad, y la marginalidad de los ambientes de montaña. Sin embargo, también se reconoce que la amplia diversidad de condiciones a lo largo de las regiones de montaña dificulta la aplicación de estrategias uniformes de reducción de la pobreza. Por ello se sugiere que deberían buscarse actividades diferenciadas para mitigarla al mismo tiempo que se abordan las características compartidas. A la vez, existe un reconocimiento tanto de los "nichos naturales" específicos como también de los "mecanismos de adaptación humana" que contribuyen a mejorar y sostener los medios de vida de la montaña. Las implicaciones de políticas derivadas de las especificidades de la montaña son que esto debe ser sumado como consideraciones centrales en el diseño e implementación de los programas e iniciativas para el desarrollo de la montaña, sin las cuales esos programas probablemente no tendrán éxito.

### *2.3 Canje entre mayor integración y más independencia*

Para superar los estreñimientos que surgen de las especificidades adversas mencionadas antes de las regiones montañosas se ha usado con frecuencia la estrategia de buscar una mayor integración física y comercial con las tierras bajas. Esto se hace posible mediante una importante inversión nacional para la creación de redes de transporte y comunicaciones que faciliten la interacción de las montañas con las tierras bajas y mejoren el acceso de las regiones montañosas a mercados más amplios. Últimamente las comunidades de montaña también han empezado a apreciar algunas implicaciones de la globalización y el movimiento hacia el libre comercio. Se han utilizado los conceptos centro-periferia para explicar las desigualdades de intercambio en las interacciones entre la montaña y las tierras bajas ((2) y (5)). Por ejemplo, se sostiene que la mayor integración ha hecho que los agricultores locales sean más dependientes de los extravíos de la política agraria nacional concebida sobre todo desde la perspectiva que beneficia a las tierras bajas; aquellas políticas "extractivas" de los gobiernos nacionales han conducido a un drenaje de recursos de las tierras altas a las tierras bajas sin los mecanismos compensatorios adecuados; que el turismo de montaña ha tenido un impacto negativo en el medio ambiente y en la cultura de la montaña; y que la globalización marginara aun más a las comunidades pobres de la montaña. Las implicancias de políticas de este análisis desde la perspectiva de los medios de vida han sido que mientras la mayor integración entre la montaña y las tierras bajas es un hecho, se necesita crear las condiciones mediante la asociación y la participación de ganancias, como también mediante el establecimiento de mecanismos compensatorios que garanticen que las comunidades de montaña se beneficiaran de una manera equitativa del flujo de recursos y mercado resultantes (2).

#### *2.4 Necesidad de apoyo y subsidio estatal a largo plazo*

Existe un consenso general de que las regiones de montaña necesitan apoyo estatal a largo plazo para compensar las desventajas estructurales causadas por las especificidades mencionadas antes. El ejemplo de las regiones montañosas en la mayoría de los países desarrollados, como los Alpes centrales de Europa, muestra que estos han prosperado en los últimos tiempos bajo altos niveles de protección y subsidio estatal institucionalizado.

La hipótesis subyacente es que la sustentabilidad de los medios de vida de las comunidades de montaña depende del apoyo de largo plazo del Estado, aun en presencia de una creciente interacción privada entre las montañas y las tierras bajas, debido a las desigualdades de intercambio involucradas que no favorecen a las comunidades de montaña. Para los pueblos de montaña de los países en vías de desarrollo la situación es claramente aun más precaria y la invocación al apoyo gubernamental más urgente y justificado. Esto se debe a las condiciones económicas nacionales generalmente débiles junto con el estancamiento del crecimiento y la actividad del sector privado, a consecuencia de lo cual es difícil para las áreas de montaña avanzar mucho por la ruta de la diversificación económica. También hay menores oportunidades para la intensificación del uso de recursos naturales, y una mayor emigración hacia las tierras bajas. Cabe mencionar aquí que el factor apremiante que hace que los gobiernos inviertan en la infraestructura que crea la oportunidad de mayor interacción entre las montañas y las tierras bajas ha sido a menudo la importancia estratégica y el estatus de zona de conflicto de muchas regiones de montaña (6).

#### *2.5 Pobreza y degradación ambiental*

En la primera parte de este trabajo se menciona el énfasis que a menudo se ha puesto en el nexo pobreza-medio ambiente. Esto empezó con un enfoque hacia el medio ambiente en sí mismo y hacia como la pobreza contribuía a la degradación de los recursos naturales. Más tarde se diversificó hacia una preocupación por el desarrollo sostenible que esboza el carácter central de los recursos naturales como proveedores de medios de vida para millones de pobres de la montaña y la necesidad consecuente de su conservación y protección.

Más recientemente, el hallazgo de que la pobreza no es lo único que afecta de modo adverso al medio ambiente ha impugnado la teoría de la relación simple causa-efecto entre pobreza y medio ambiente. Hay factores exógenos adicionales que socavan el medio ambiente de montaña, tal como el impacto de las industrias extractivas patrocinadas por las tierras bajas y las políticas estatales específicas desfavorables al medio ambiente (7).

### *2.6 diversificación, migración y cambio de roles de genero*

El rápido aumento de la tasa de crecimiento poblacional ha obligado a las comunidades de montaña a diversificar sus estrategias de medios de vida a fin de complementar sus ingresos derivados de las fuentes agrícolas tradicionales. La diversificación de oportunidades se ha dado principalmente a través de dos medios; el incremento del turismo de montaña y la emigración. Para muchas comunidades el turismo se ha vuelto rápidamente en su mas importante fuente de sustento luego de la agricultura, catalizado, desde el lado de la oferta, por un mejor acceso a la montaña gracias a la inversión en carreteras y otras infraestructuras, y por el lado de la demanda, por el incremento del estándar de vida de la gente de la ciudad, que les permite mayores posibilidades sustitutorias entre el trabajo y el ocio.

Al mismo tiempo ha habido un creciente reconocimiento y preocupación por las implicaciones del turismo en los aspectos sociales y culturales de la vida en la montaña.

La emigración hacia las tierras bajas ha dado el desfogue tan necesitado para el exceso de recursos humanos de la montaña. Por ejemplo, se estima que la tasa de emigración en las regiones montañosas de los países del sur de Asia para adultos varones ha sido mayor del 40% (3). Esas altas tasas de emigración han producido un cambio significativo en los roles de genero, al tener las mujeres que aumentar su carga de trabajo por el aumento de responsabilidades de trabajo domestico y agrícola (4). Esto también implica que ha habido un incremento significativo del número de hogares con mujeres como jefes de familia en muchas comunidades montañosas. En algunos países desarrollados, la reciente trayectoria de desarrollo de las regiones montañosas ha demostrado que las mejores oportunidades educacionales para la gente de la montaña, combinadas con oportunidades de trabajo relativamente mejores en las tierras bajas han producido una emigración significativa. Los efectos de la emigración -tales como menores niveles poblacionales en las montañas y las remesas de dinero de los familiares que trabajan en las tierras bajas-, junto con factores como la mayor interacción económica entre la montaña y las tierras bajas y el incremento de subsidios estatales a las regiones de montaña, han contribuido a menudo a mejorar las condiciones económicas de aquellos que permanecen en las montañas.

Esta sección ha tenido el propósito de introducir brevemente los principales puntos focales de la discusión sobre medios de vida en la montaña. Es evidente que no es posible realizar un análisis detallado de estos puntos dentro de los límites del presente trabajo. En vez de ello, el trabajo se concentro en (i) la reevaluación empírica de la evidencia disponible sobre pobreza y medios de vida en la montaña; (ii) estudiar como podrían explicarse las tendencias en los datos existentes; y (iii) proponer un camino hacia el mejoramiento del análisis necesario para llevar a cabo mejores políticas para el desarrollo de las comunidades de montaña. Sin mayores datos e información no es posible añadir mucho mas de lo que ya se sabe respecto a temas como la relación pobreza-medio ambiente o cambio de roles de genero. Sin embargo esta brecha debe ser llenada, y debería ser el foco de la investigación futura.

## **3. Una reevaluación de la pobreza de la montaña**

Podría concluirse la anterior discusión diciendo que la experiencia global parece establecer que en las regiones montañosas del mundo existen niveles relativamente mas altos de pobreza, y que estos son atribuibles sobre todo a las especificidades del medio ambiente de las montañas, algo que debe ser tomado en consideración cuando se establecen prioridades en las políticas

para el alivio de la pobreza. Pero hay datos, si bien limitados a pocos países, que ponen el problema de la pobreza de la montaña bajo una luz diferente al analizarlo dentro de una perspectiva general de las tendencias de la pobreza a nivel nacional y global. Esos análisis indican que a pesar de la persistencia de especificidades de la montaña y la necesidad acompañante de diseñar estrategias específicas, el panorama a largo plazo de crecimiento y alivio de la pobreza esta inextricablemente unida al crecimiento y expansión de sus respectivas economías nacionales.

Este análisis busca una evaluación comparativa de los logros socioeconómicos de las regiones de montaña comparados con las tendencias de desarrollo nacional y global, y se lleva a cabo de dos maneras. Primero, las variables socioeconómicas seleccionadas para los países de montaña son comparadas con los respectivos promedios globales de esas variables a fin de observar si hay diferencias de logros entre las dos categorías comparadas. Siguiendo la clasificación desarrollada por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (8), los países montañosos se definen como aquellos que tienen la mayor parte (mas del 5 por ciento) de su territorio cubierto por montañas. Hay 53 países con esas características, aunque solo se pueden encontrar datos de algunos de ellos. Segundo, existen evaluaciones de las comparaciones entre los logros socioeconómicos de las regiones montañosas y los logros nacionales de países del sur de Asia y China. Gran parte de estos datos se volvieron asequibles a través de los documentos publicados de la conferencia organizada por ICIMOD en el 2000 (9). Los datos similares para otras regiones de montaña parecen ser limitados.

### *3.1. Comparación a nivel global*

El Cuadro 1 compara diversas variables socioeconómicas de los países de montaña con los promedios globales. Se ha encontrado que para estos indicadores, ¡los países de montaña parecen tener una tasa más alta de logros que los promedios globales! El promedio de ingreso per capita en los países de montaña es 42 por ciento mayor que el promedio a nivel mundial, la mortalidad infantil es 39 por ciento menos, las esperanzas de vida tanto para hombres como para mujeres es más alta, y la tasa de analfabetismo para las mujeres adultas es menor. Sin embargo, a fin de controlar el hecho de que algunos de los países de montaña están entre los más desarrollados del mundo, se utiliza la categorización estándar del Banco Mundial de países de ingresos altos, ingresos medios e ingresos bajos (10) para hacer las comparaciones de lo montañoso-global dentro de estas diferentes categorías. Se ha encontrado que el PBI per capita en las categorías de altos y bajos ingresos es solo ligeramente menor en los países de montaña comparados con los promedios a nivel global, mientras que el PBI per capita es realmente mas alto para los países de montaña en la categoría de ingresos medios. Si bien en la categoría de altos ingresos no hay diferencia en los logros del sector social de los países de montaña y el mundial, la mortalidad infantil es menor en los países de montaña tanto en las categorías de ingreso bajos como en los de ingresos medios, y la esperanza de vida y el analfabetismo adulto describen tendencias mixtas. Esto indicaría que desde el punto de vista de los indicadores de logros económicos y sociales, una caracterización general de los países de montaña como necesariamente distintos en la perspectiva global no esta certificada.

La tendencia de la tasa de crecimiento del PBI en los países de montaña también es comparada con los porcentajes globales (Cuadro 2). Se estima que el promedio de la tasa de crecimiento anual de la montaña para el periodo 1980-1990 es de 3.0% comparado al promedio global de 3.2%; una diferencia insignificante. Para el periodo 1990-2000, la tasa de crecimiento de los países de montaña fue 1.3% comparado con el promedio global de 2.5%, aunque es importante mencionar que la muestra de países de montaña incluía varios estados de Asia central que surgieron luego de la desintegración de la Unión Soviética y que padecieron severas crisis e inestabilidad económica en este periodo. Las tasas de crecimiento de países como Tayikistán, Kirguiz tan, Georgia, y Azerbaiján, estaban en el orden del -7.5% al -10%. Si se excluyen estos países, el promedio de la tasa de crecimiento de la montaña llega a 2.8% para este periodo, una tasa mayor que el promedio global.

Finalmente, se comparan los Índices de Desarrollo Humano (11) entre los promedios de los países de montaña y el global para las tres categorías de desarrollo humano alto, medio y bajo. Los IDH para los países de montaña son solo marginalmente menores que el promedio global, y la diferencia para la categoría baja es especialmente pequeña. El porcentaje total del IDH para todos los países de montaña es 80, justamente en el medio del ranking total de 160 países.

**Table 1: Comparison of Selected Economic and Social Indicators**

	Per Capita GNP (1999)	Under 5 Mortality Rate per 1000 persons (1998)	Life Expectancy at Birth (1998)		Adult Illiteracy rate (% age 15+) (1998)	
			Male	Female	Males	Female
<b>General</b>						
All	4,890	75	65	69	18	32
Mountainous	6,944	46	66	71	18	27
<b>Low Income</b>						
All	410	107	59	61	30	49
Mountainous	368	90	57	62	29	39
<b>Medium Income</b>						
All	2,000	38	67	72	10	20
Mountainous	2,219	33	69	74	15	26
<b>High Income</b>						
All	25,730	6	75	81		
Mountainous	23,073	6	75	81	1	2

Source: Table computed from data in World Development Report (2000)

**Table 2: GDP Growth Rate Comparisons**

	1980-90	1990-00
Mountainous Countries	3.0	1.3 (2.8*)
All Countries	3.2	2.5

\* Excluding Central Asian mountain countries

Source: Table computed from data in World Development Report (2000)

**Table 3: Human Development Index Comparisons**

	Human Development		
	High	Medium	Low
Mountainous	0.892	0.652	0.433
All	0.914	0.684	0.442

*Source: Table computed from data in Human Development Report (2000)*

De este análisis podría concluirse que los logros socioeconómicos y las tasas de crecimiento económico de los países de montaña están por lo general solo marginalmente detrás de los promedios globales, y para algunos indicadores los países de montaña parecen presentar aun mejores logros. No es fácil reconciliar este resultado con la descripción generalmente aceptada de que las especificidades adversas de la montaña llevan a menores niveles de logros. Una preocupación relacionada con el argumento de la especificidad, es que las especificidades adversas deberían afectar a todos los países de montaña de una manera más o menos uniforme, mientras que las variaciones observadas en los logros socioeconómicos de los países de montaña son considerables. Para decirlo de una manera ligeramente diferente, el hecho de que algunos países hayan tenido mas éxito que otros en superar las especificidades negativas como la inaccesibilidad y fragilidad, o han hecho mejor uso de las especificidades positivas tales como la abundancia de recursos naturales y los mecanismos de adaptación de sus habitantes, necesita mayores explicaciones.

En suma, los países de montaña no han quedado muy rezagados de los promedios globales respecto a sus logros socioeconómicos a pesar de las especificidades adversas, y dentro de los países de montaña hay evidencias de desempeños altos, medios y bajos, lo que implica posiblemente la presencia de otras influencias adicionales a las especificidades de la montaña.

### *3.2 Comparaciones entre países del sur de Asia y China*

Algunas comparaciones de los datos socioeconómicos entre las regiones montañosas y las no montañosas para los países del sur de Asia y China se encuentran disponibles desde hace poco tiempo. Estos datos son resumidos y evaluados a fin de analizar la pobreza y el crecimiento de las regiones de montaña dentro de sus perspectivas nacionales respectivas.

Bangladesh (12): A pesar de su largo periodo de insurgencia, la región de Chittagong Hill Tracts, habitada por cerca de un millón de personas, tiene ciertos indicadores socioeconómicos que están realmente por encima de los promedios nacionales de Bangladesh. Según el censo de 1991, la tasa de analfabetismo, luego de haber estado históricamente rezagada del resto del país, es de 28% comparado al promedio nacional de 25%; la tasa de participación de la fuerza laboral es de 35% frente al 27% nacional; y la adopción de modernas variedades de arroz es de 66% en comparación al 45% nacional. Sin una comparación directa de ingresos o pobreza entre esta región montañosas y los niveles nacionales, es difícil evaluar si los niveles de pobreza son más altos o más bajos; pero los logros según los indicadores mencionados hacen dudar de que los niveles de pobreza hayan podido ser más altos en la región de Chittagong Hill Tracts.

Bhután (13): Es un país principalmente montañoso y los datos disponibles corresponden al país como un todo. Por lo general se informa que Bhután ha realizado un progreso significativo tanto económicamente (el PBI per capita aumento de US\$100 en 1977 a US\$551 en 1999), como también en términos de desarrollo humano (su ranking en el IDH de 0.510 lo coloca a la mitad de los países de desarrollo humano medio a pesar de su estatus de bajo ingreso). Se ha logrado este crecimiento a la vez que se ha mantenido adecuadamente los recursos naturales del país, mientras la agricultura continuaba siendo el soporte principal de la economía local.

India (14): Para la India hay datos relativamente más amplios que permiten comparaciones entre los logros de los estados montañosos y el nivel nacional. Esto es resumido en el siguiente cuadro adaptado del trabajo de Joshi.

**Table 4**

	Per-Capita Net Domestic Product (1980-81) (Rs)	Per-Capita Net Domestic Product (1996-97) (Rs)	Annual Growth Rate (1992-97)	Poverty Level (% of population) 1994
Arunchal Pradesh	1,571 (96.4)*	12,032 (104.1)	4.9	39.35
Himachal Pradesh	1,704 (104.5)		4.3	28.44
Jammu & Kashmir	1,776 (109.0)	6,658 (57.6)	3.9	25.17
Manipur	1,419 (87.1)	7,510 (65.0)	5.2	33.78
Meghalaya	1,361 (83.5)	8,474 (73.3)	2.8	37.92
Mizoram	1,289 (79.1)	13,360 (115.6)		25.66
Nagaland	1,448 (88.8)	11,174 (96.7)	6.4	37.92
Tripura	1,307 (80.2)	5,432 (47.0)	7.3	39.01
India	1,630 (100)	11,554 (100)	5.6	35.97

*\* Figures in brackets represent % of all India net national product at current prices*  
*Source: Constructed from various tables in Joshi (2000)*

Como es claro en el cuadro, los ingresos per capita en 1980-81 de dos de los ocho estados montañosos fueron mas altos que el promedio nacional, mientras que en los otros estados estuvieron muy cerca, encontrándose en el rango de 80%-87% del nivel nacional. Para 1996-97, los ingresos per capita para otros dos estados, Arunchal Pradesh y Mizoram, fueron más altos que los ingresos per capita nacionales, y Nagaland se acercó mucho al nivel nacional. Sin embargo, los ingresos en los estados de Jammu y Kassmir, Tripura, Manipur y Meghalaya descendieron como el porcentaje del ingreso nacional, y de una manera sustancial para los dos primeros estados. Sin embargo, Joshi señala que una explicación importante para esto es que tres de estos cuatro estados se han encontrado (y en algunos casos continúan encontrándose) "a punto de tener serios problemas de insurgencia" durante este periodo, lo que afectó adversamente su crecimiento económico. (Aunque no podemos aquí hacer un análisis detallado, es claro que el conflicto tiene implicaciones significativas para el desarrollo de regiones montañosas. La experiencia reciente en Asia central lo confirma bien claramente).

Sin embargo, es claro que aquellas tasas de crecimiento para la mayoría de los estados montañosos, aunque por debajo de los promedios de la India, se generaron luego de ajustes estructurales en la economía nacional, y han sido bastante respetables. Los niveles de pobreza en cuatro estados montañosos son más altos que el nivel de pobreza nacional, mientras que son



más bajos para los otros cuatro estados. Por ello no surge ninguna generalización consistente sobre una tendencia de la pobreza en las zonas de montaña. En conclusión, los datos de la India respecto a las regiones de montaña son algo diversos. Respecto a los indicadores económicos, algunos estados tienen mucho mejor promedio que el nacional, mientras otros no están tan lejos de el, y aun otros con tendencias decepcionantes, al menos parcialmente relacionadas con disturbios civiles.

Nepal (15) Tiene el 77% de su territorio clasificado ya sea como montañoso o con colinas, y la agricultura ha sido tradicionalmente su principal sector económico. Sin embargo, la tasa de crecimiento nacional agrícola esta casi estancada en 1 por ciento (estimado de 1997-98) y el rendimiento de sus cultivos esta actualmente entre los mas bajos del mundo. El 42% de su población vive por debajo de la línea de la pobreza, con 56% de población montañosa y 41% de población en las colinas viviendo por debajo de la línea de la pobreza. No se dispone de información acerca de la tendencia de la pobreza; sin embargo, se puede asumir que en ausencia de un crecimiento agrícola significativo, no ha habido un descenso apreciable en la incidencia de la pobreza en Nepal.

Pakistán: los únicos datos socioeconómicos desagregados disponibles de la región montañosa de Pakistán proceden de las detalladas series de encuestas sobre ingresos y gastos del hogar del Programa Aga Khan de Apoyo Rural para las áreas del norte y el distrito Chitral de la provincia de frontera del noroeste (16).

El siguiente cuadro presenta una comparación de los promedios nacionales en base a estos datos:

**Table 5**

	Proportion of Per-Capita Income to National Level (1991)	Proportion of Per-Capita Income to National Level (1997)	Poverty Level (1997)
Gilgit	0.36	0.68	23%
Baltistan	0.27	0.55	31%
Chitral	0.37	0.52	36%
Pakistan	1.00	1.00	31%

*Source: "An Assessment of Socio-Economic Trends and Impact in Northern Pakistan (1991-1997) (2000).*

Aunque las regiones de montaña aun están al rezago del promedio nacional de ingresos per capita, ha habido un avance significativo en la década de 1990 que se mide por la mayor proporción de ingresos en todas las tres regiones de montaña con relación a los ingresos nacionales. Al mismo tiempo, como resultado de este significativo crecimiento económico, los niveles de pobreza en 1997 en Gilgit son menores que el nivel nacional, mientras el nivel en Baltistan esta cerca del promedio nacional. El hecho de que todos los niveles de pobreza se hayan reducido significativamente en las regiones de montaña y son hoy mas o menos comparables a los niveles nacionales a pesar de seguir rezagados en los ingresos per capita relativos, se puede atribuir a una distribución mas equitativa de ingresos y activos, especialmente de la tenencia de la tierra, en la primera.

China (17): La región montañosa de la meseta Qinghai-Tibet en China tiene indicadores de logros algo más bajos comparados al resto del país. Los ingresos en el Tibet y Qinghai son el 63% y el 87% del promedio nacional chino. El promedio de ahorro por persona y el nivel general de habilidades técnicas en la meseta también son comparativamente menores. Los niveles de pobreza en 1979 en Qinghai y el Tibet fueron estimados en 30 por ciento comparados a los porcentajes rurales nacionales de 24.4%. Sin embargo, el nivel de pobreza en Tibet ha descendido a 19.2% en 1995 como resultado de intervenciones gubernamentales sostenidas para la reducción de la pobreza.

Vale destacar algunos puntos que surgen de la discusión anterior sobre las regiones de montaña en los países del sur de Asia y China. Primero, si bien es cierto que las regiones montañosas han estado tradicionalmente entre las regiones más pobres de sus respectivos países, hay evidencia de un crecimiento y desarrollo significativo relativo, como también de una reducción de la pobreza en muchas de estas regiones que ha conducido, en algunos casos, a alcanzar a las economías nacionales.

La región de Chittagong Hill Tracts en Bangladesh, la economía de montaña de Bhután en conjunto, Arunchal Pradesh, Mizoram y Nagaland en India, el norte de Pakistán, y la meseta tibetana en China, todas han visto un crecimiento y una reducción de la pobreza sorprendentes en sus respectivos contextos nacionales.

Segundo, hay variaciones considerables en la tasa de crecimiento económico y niveles de pobreza dentro de las regiones montañosas de los países individuales.

En India, varios estados montañosos parecen haberse desempeñado mucho mejor que otros estados; en Pakistán, la tasa de reducción de la pobreza en las regiones de Gilgit y Baltistan han sido más altas que en la región de Chitral; y en Nepal, los niveles de pobreza de las colinas han permanecido más bajos que los de la montaña. Esto conduce a la observación de que sería erróneo considerar a las regiones de montaña, a menos en el sur de Asia, como un conjunto que está necesariamente entre las regiones más pobres de sus respectivos países, -aunque hay aun subregiones de montaña que tienen significativos niveles de extrema pobreza que se cuentan entre las regiones más pobres de sus propios contextos nacionales-.

Por lo general los resultados de estos análisis refuerzan la conclusión a la que se arribó en las secciones previas sobre comparaciones globales: que las tendencias observadas en relación a la pobreza y medios de vida en la montaña a lo largo de las distintas partes del mundo -próximas como están por lo general de los niveles de logros nacionales y globales- muestran gran variabilidad tanto en sus contextos inter e intra montaña, y no se explican enteramente por las especificidades de la montaña y por ello no son abordados adecuadamente por simples generalizaciones de las políticas

#### **4. Implicaciones de las políticas**

La experiencia mundial con la promoción de medios de vida sostenibles para los pobres de las regiones montañosas se concentra en varias recomendaciones "estándar". Estas recomendaciones incluyen centrarse en estrategias para la intensificación de la agricultura mientras se protege los recursos naturales; la diversificación de las fuentes de sustento; el mejoramiento del acceso y la infraestructura física; el desarrollo de mecanismos para compensar a las montañas por el uso de sus recursos por parte de las tierras bajas; y la necesidad de abordar las desigualdades que prevalecen en las interacciones montaña-tierras bajas. Estas recomendaciones tienen un sentido inminente y deberían seguirse. Sin embargo, la experiencia parece indicar que estas no son suficientes para hacer que las regiones de montaña vayan a la par con los niveles nacionales y que por sí mismas no pueden proveer suficientes oportunidades y opciones económicas para los pueblos de la montaña. El análisis de este trabajo sugiere que

debe añadirse dos dimensiones más amplias a la discusión sobre políticas y estrategias para el desarrollo y el alivio de la pobreza de la montaña. La primera es una "dimensión nacional" que busca colocar el desarrollo de la montaña en una perspectiva nacional.

Esta dimensión es tradicionalmente subestimada por estar centrada en la singularidad del medio ambiente y los problemas de la montaña. El segundo es una "dimensión contextual" que utiliza un "sistema centrado en las personas", un enfoque de medios de vida sostenibles, para el análisis y la evaluación de los temas y estrategias de la montaña.

#### *4.1 Colocando el desarrollo de la montaña en la perspectiva nacional*

El análisis de este trabajo sostiene que las especificidades de la montaña no logran explicar todas las variaciones en los indicadores de logros socioeconómicos a lo largo de los distintos países de montaña y aun dentro de las regiones montañosas de un mismo país. Si bien es muy útil centrarse en las especificidades de la montaña para dirigir la atención sobre la singularidad de los ambientes de montaña, también debe reconocerse que la explicación de este variado crecimiento tiene dimensiones nacionales más amplias. De hecho, se podría decir que los contextos nacionales respectivos de las regiones de montaña son más influyentes en la definición del ritmo y la escala de crecimiento económico, y que el desarrollo de las regiones de montaña no puede ser comprendido sin antes considerar estos contextos nacionales e incluso internacionales. Es obvio, por ejemplo, que las regiones de montaña en los países desarrollados son más ricas que las regiones de montaña en los países en vías de desarrollo. Sin embargo es más importante la observación de los datos disponibles: que aun dentro de los países en desarrollo, las regiones de montaña que han crecido más rápidamente están asociadas con un más rápido crecimiento de las economías nacionales.

En India, la tasa de crecimiento de los estados montañosos, aunque relativamente mas baja en magnitud, ha tendido a seguir la consistente tendencia al crecimiento de la economía nacional.

En Nepal, la pobreza de las montañas ha permanecido muy alta en un momento en que la economía nacional enfrentaba una paralización y ha habido mayores niveles de pobreza.

En Pakistán, los datos correspondientes a las zonas de altas montañas demuestran que el crecimiento de los ingresos del hogar fueron mas altos en la primera mitad de 1990 y mucho más bajos en la segunda mitad, volviendo a seguir las tendencias nacionales más amplias.

Este punto esta claramente vinculado a la discusión bien documentada sobre las interacciones e integración montaña-tierras bajas, pero es un exceso sugerir que la dependencia entre las montañas y las tierras bajas va en ambas direcciones. Si las tierras bajas continúan dependiendo fuertemente de la extracción de los recursos naturales de las montañas, las montañas a cambio dependen significativamente de la tendencia al crecimiento de las tierras bajas para que ellas puedan lograr su propio crecimiento y reducción de la pobreza de largo plazo.

Esta dependencia invertida suele ser descrita en sus aspectos negativos. Sin embargo, las regiones de montaña se benefician de cuatro maneras por lo menos del crecimiento económico nacional. La primera es a través del subsidio estatal y los recursos que fluyen hacia las regiones montañosas. Es claro que un estado con más espacio fiscal tiene más flexibilidad para la asignación de gastos y recursos para las regiones de montaña. Segundo, una economía nacional en crecimiento crea un acceso a la demanda y al mercado para los productos de las montañas. Tercero, las condiciones de crecimiento económico constante absorben la mano de obra excedente de la montaña, permitiendo que la gente que no puede encontrar oportunidades en las limitadas economías de las montañas emigre hacia las tierras bajas. Finalmente, los vínculos con la economía nacional promueven la diversificación de los medios de vida en las montañas y pueden ayudar a contener la presión sobre los recursos naturales ejercida por las

poblaciones en crecimiento. A la vez, hay una preocupación genuina por otros aspectos de la integración económica.

Por ejemplo, las preocupaciones ambientales relacionadas al turismo, o el incremento de la carga de trabajo de las mujeres como resultado de la emigración de los hombres a las tierras bajas. Estas preocupaciones sugieren que se necesita desarrollar estrategias claras para promover la protección adecuada y la adaptación de mecanismos para las regiones de montaña, al mismo tiempo que se reconocen las oportunidades para la gente de la montaña presentes por la creciente integración en la economía global.

Buscar oportunidades para una mayor integración al mercado y participación del sector privado podría también ser importante desde otra perspectiva. Un motivo importante por el que los gobiernos nacionales prestan una atención relativamente menor a las regiones de montaña, en especial en los países en desarrollo, ha sido su muy pequeña población (25-10% del total de la población mundial, dependiendo de la definición utilizada) y en consecuencia por su falta de resonancia política. Aun así, se han dispuesto transferencias directas de recursos estatales, a veces aun proporcionalmente mayores que para otras partes del país, ya sea por motivos de extrema pobreza o por razones estratégicas y militares, dado que las regiones montañosas en muchas partes del mundo son desde hace tiempo zonas de conflicto (18). Sin embargo, como es evidente del análisis anterior, se ha vuelto difícil sostener el argumento de que las regiones de montaña en conjunto son necesariamente siempre las regiones más pobres en los diversos contextos nacionales, posiblemente dando por resultado que en el futuro se reduzcan las sumas de subsidio estatal. Si esto sucediera, un factor compensatorio podría ser el incremento de la actividad empresarial del sector privado y el flujo de recursos basados en la explotación de la ventaja comparativa del beneficio mutuo. Para que las poblaciones de la montaña estén en posición de beneficiarse de esas tendencias, debe incrementarse su capacidad de proteger sus propios intereses mediante la negociación de asociaciones beneficiosas con el sector privado que consideren las especificidades económicas, ambientales y culturales.

#### *4.2 Un enfoque de medios de vida sostenibles*

Parece haber un cierto grado de duda para asumir los contextos de desarrollo más establecidos (mainstream) para las regiones de montaña con el argumento de que esos enfoques no pueden tomar en cuenta adecuadamente las especificidades de la montaña (3). Sin embargo se argumenta aquí que un enfoque sostenible de los medios de vida, ampliamente utilizado en trabajos de desarrollo, ofrece un marco útil para analizar las cuestiones relativas a medios de vida y pobreza de las montañas y aquellas implicaciones de política relevantes que se deriven. El marco de medios de vida sostenibles es por hoy bien conocido y documentado (19).

Esencialmente, este es un enfoque "centrado en las personas" que busca analizar y comprender las dinámicas de las estrategias de los medios de vida en base a los activos y las oportunidades disponibles dentro del contexto del ambiente externo e institucional relevante. El foco central es desarrollar una comprensión sobre como la gente y las comunidades usan su capital humano, social, natural, físico y financiero existentes para adoptar estrategias de medios de vida a fin de superar la vulnerabilidad asociada con los choques exógenos y endógenos que les permita lograr los resultados deseados, por ejemplo: un mayor bienestar, la seguridad alimentaria, mayores niveles de ingresos, y un uso sostenible de los recursos naturales. En suma, el marco "ofrece una manera de pensar sobre los medios de vida que ayuda a ordenar la complejidad y hace evidente que son muchos los factores que afectan los medios de vida". Sin embargo, no hay ninguna aplicación bien documentada del enfoque sostenible sobre los medios de vida para los ambientes de montaña, ni esta dentro del propósito del presente trabajo desarrollar dicha aplicación. Sin embargo, hay varios aspectos positivos del enfoque sostenible de los medios de vida para comprender los problemas de desarrollo de la montaña. Primero, como ya fue mencionado, ayuda a centrar la atención en las personas y sus medios de vida, en vez de fijarse solo en los recursos y su agotamiento. Esto suministra un equilibrio al enfoque tradicional que

pone los problemas de los recursos naturales al centro del análisis del desarrollo de las regiones montañosas.

Segundo, un análisis de los modos de vida sostenibles se debe concentrar en las oportunidades y no en los constreñimientos. Este sería un bienvenido cambio de énfasis en la bibliografía de montaña que ha prestado tradicionalmente más atención a los muchos obvios constreñimientos definidos como "especificidades negativas de la montaña", pero ha pensado menos en las "especificidades positivas".

Como resultado de esta concentración en lo negativo, hay casi un sentimiento universal sobre la inevitabilidad de pocas perspectivas para el mejoramiento de los medios de vida de la gente de la montaña. Sin embargo, las especificidades positivas necesitan mayor elaboración y serían fundamentales para la comprensión de los "cómo" y "porqués" del mejoramiento de los medios de vida de la montaña ante la adversidad extrema. Una de las obvias omisiones en muchos análisis de los datos es la notable ausencia de una discusión sobre los niveles generalmente altos de capital social en las comunidades de montaña basadas en comunidades cohesivas con tradiciones de cooperación y trabajo colectivo bien establecidos.

Esto o ha sido pasado por alto o han sido formulado en términos más bien estrechos, como cuando se han hecho referencias al rol de las comunidades en el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, el capital social es mucho más que esto. Se manifiesta, por ejemplo, en las múltiples estrategias de sobrevivencia que las comunidades emprenden ante su vulnerabilidad extrema; la infraestructura física que son capaces de crear colectivamente y mantener posteriormente; las asociaciones empresariales que surgen para aprovechar las economías de escala en la exploración y la comercialización de los productos de la montaña; y las instituciones locales que son fomentadas para un desarrollo sostenible a largo plazo. El reconocimiento de la importancia del capital social establece claramente la relevancia de los programas de desarrollo comunales en ambientes de montaña.

Tercero, mediante la definición de la pobreza como una ausencia fundamental de activos básicos físicos, humanos, financieros o sociales, un enfoque sostenible de los medios de vida tiene el potencial de incorporar directamente consideraciones de la especificidad de la montaña tales como el aislamiento y la fragilidad que contribuyen a la vulnerabilidad de los medios de vida en los ambientes de montaña, pero comenzando de una perspectiva de las personas que habitan la montaña.

Finalmente, un enfoque sostenible de los medios de vida hace posible un análisis que integre y explicita los diversos factores condicionantes, tanto exógenos como endógenos, que catalizan o interfieren con el desarrollo de los medios de vida de la montaña. Es así que las influencias exógenas tales como el impacto de la economía nacional y la globalización, o factores endógenos específicos al área, tales como la falta de participación efectiva de las mujeres y la intolerancia religiosa, podrían todas ellas ser parte del enfoque y contribuir al proceso de desarrollo de políticas.

## Referencias Bibliográficas

1. Ives, Jack D., Messerli, Bruno., Spiess, Ernst. (1997), "Mountains of the World - A Global Priority" in "Mountains of the World - A Global Priority" (eds. Bruno Messerli, Jack D. Ives; The Parthenon Publishing Group Inc. New York 10965, USA, 1997).
2. Jodha, N.S. (2000), "Poverty Alleviation and Sustainable Development in Mountain Areas: Role of Highland - Lowland Links in the Context of Rapid Globalisation" in "Growth, Poverty Alleviation and

- Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter; Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
3. Papola T.S. (2001), "Poverty in Mountain Areas of HKH Region: Some Basic Issues in Measurement, Diagnosis, and Alleviation", ICIMOD, Kathmandu.
  4. Ives, Jack D. (1997), "Comparative inequalities - mountain communities and mountain families" in "Mountains of the World - A Global Priority" (eds. Bruno Messerli, Jack D. Ives; The Parthenon Publishing Group Inc. New York 10965, USA, 1997).
  5. Grotzbach, Erwin. Stadel, Christoph. (1997) "Mountain peoples and cultures" in "Mountains of the World - A Global Priority" (eds. Bruno Messerli, Jack D. Ives; The Parthenon Publishing Group Inc. New York 10965, USA, 1997).
  6. Kreuzmann, H. (2000), "Improving Accessibility for Mountain Development: Role of Transport Networks and Urban Settlements" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter; (Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
  7. Prakash, S. (1997), "Poverty and Environment Linkages in Mountains and Uplands: Reflections on the "Poverty Trap" Thesis, CREED Writing Paper No. 12, Cornell University, New York, USA.
  8. Swiss Agency for Development and Cooperation (2001), "Mountains and People: An Account of Mountain Development Programmes by the SDC", Berne, Switzerland.
  9. Banskota M, Papola, T., Richter J (eds) (2000) "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia"; Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany).
  10. World Bank (2001), "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty", World Bank, Washington USA.
  11. UNDP (2001), "Human Development Report 2001", Oxford University Press.
  12. Shelley, M.R. (2000), "Socioeconomic Status and Development of Chittagong Hill Tracts (CHT) of Bangladesh: An Overview" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter; Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
  13. Lhamu, C.; Rhodes, J.J.; Rai, D.B. (2000) "Integrating Economy and Environment: The Development Experience of Bhutan" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter; Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
  14. Joshi, B.K. (2000), "Development Experience in the Himalayan Mountain Region of India" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia"; eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter), (Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, December 2000).
  15. Upadhyaya, H.K. (2000), "Sustainable Poverty Alleviation and Mountain Development in Nepal: Status, Experience and Strategy" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter), (Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
  16. Aga Khan Rural Support Programme (2000), "An Assessment of Socio-Economic Trends and Impact in Northern Pakistan (1991 - 1997), AKRSP.
  17. Ruizhen, Y. (2000), "Strategies and Experiences in Poverty Alleviation and Sustainable Development in the HKH and the Qinghai-Tibetan Plateau Region in China" in "Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia" (eds. M. Banskota, T.S. Papola, J. Richter), (Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung, Germany, December 2000).
  18. Libiszewski, Stephan. & Bachler, Gunther (1997), "Conflicts in mountain areas - a predicament for sustainable development" in "Mountains of the World - A Global Priority" (eds. Bruno Messerli, Jack D. Ives; The Parthenon Publishing Group Inc. New York 10965, USA, 1997).
  19. Carney, D. et al (1999), "Livelihood Approaches Compared: A Brief Comparison of Livelihood Approaches of the UK DFID, CARE, Oxfam, and UNDP", DFID.