

A large, light green abstract graphic on the left side of the page, resembling a stylized tree or a series of overlapping, rounded shapes that curve downwards and to the right, mirroring the shape of the RIMISP logo.

ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y
LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Ramírez V

Octubre 2003

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA	8
2. LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	12
2.1 Marco interpretativo de las políticas de luchas contra la pobreza rural en América Latina	13
3. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA RURAL	16
3.1 Experiencias de fomento productivo	18
3.1.1 El caso de las Cajas Rurales de Ahorro y Préstamo en Honduras	18
3.1.2 El caso del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), Ecuador	19
3.1.3 El Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC, Colombia	20
3.1.4 El caso del Programa de Agricultura Familiar – PRONAF de Brasil	20
3.2 Experiencias de Fondos de Inversión Social	21
3.2.1 La Red de Solidaridad Social, Colombia	22
3.2.2 El Programa Nacional de Solidaridad – PRONASOL, México	23
3.2.3 El Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, Perú	24
3.3 Experiencias de programas de transferencias directas	25
3.3.1 El caso de PROGRESA, México	25
3.3.2 El Seguro Social Rural, Brasil	26
3.4 Experiencias basadas en la conservación del medio ambiente y en la promoción de los servicios ambientales	28
3.4.1 El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas – PRONAMACHS, Perú	28
3.4.2 El caso de los Ecomarkets en Costa Rica	29
3.5 Experiencias basadas en la promoción de la participación a nivel municipal	30
3.5.1 El caso de los Consejos de Desarrollo Local (CDL) del proyecto PRODECOP-INDAP, IV Región, Chile	30
3.5.2 La experiencia de la participación indígena en el Cantón Guamote, Ecuador	32
4. LAS LECCIONES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA RURAL	33
4.1 Lecciones en torno a la conceptualización de la política social	34

4.2	Lecciones en torno a los enfoques metodológicos	35
4.3	Lecciones en torno al instrumental para la ejecución	36

Resumen ejecutivo

La pobreza rural en América Latina y el Caribe lejos de ser un problema resuelto se agudizó como se desprende del cuadro 1, la pobreza rural entre 1980 y 1999 pasó de 73 a 77 millones de pobres. Aunque aun no hay cifras oficiales del sector rural para años siguientes, los últimos informes consolidados de la CEPAL indican que lo sucedido en los tres años posteriores sólo demuestra una consolidación de dicha tendencia:

Aunque hay un cierto consenso en que una de las variables a mejorar para terminar con la pobreza rural es el aumento del empleo, no es menos cierto que la existencia de salarios muy bajos en el sector, ligados a poca productividad en unos casos y, sencillamente a explotación en otros, es una limitante también a considerar.

En síntesis, los estudios disponibles para América Latina y el Caribe indican:

- (a) Las reformas económicas y políticas introducidas a partir de los años 80 en la región, no han sido capaces de disminuir los niveles de pobreza rural acumulados hacia el final de la época anterior de América Latina y el Caribe; por el contrario, la magnitud y la incidencia de la pobreza rural han aumentado levemente en la región y en la mayoría de sus países.
- (b) Las crisis financieras que de manera frecuente golpean las economías de América Latina y el Caribe, atentan contra los progresos de reducción de la pobreza que se obtienen durante las etapas de bonanza económica.
- (c) En los países en que la pobreza rural ha disminuido estadísticamente hablando, ello se explica principalmente por la emigración de los pobres rurales a las ciudades, donde ingresan al contingente de pobres urbanos.
- (d) Los grupos sociales más afectados por la pobreza rural son las mujeres jefas de hogar, los grupos indígenas y la población mayor rural junto con los niños.
- (e) El empleo, si bien es un factor importante para enfrentar los problemas de pobreza rural en el continente, no es una estrategia que por sí sola de cuenta del problema. La evidencia indica que hay una alta proporción de pobres que tienen empleos.
- (f) La disparidad de acceso a la tierra es un factor que aún explica una buena parte de la pobreza en América Latina y el Caribe.

En este ambiente de dificultades y estancamiento de la lucha contra la pobreza rural es que la política social tiene su importante espacio de acción, pero ¿Qué se entiende por política social?..

La política social, es definida como una forma de intervención a nivel macro y que parte del estado en función de lograr algún tipo de justicia dentro de la sociedad concordante al modelo de desarrollo definido por el mismo estado.

Obviamente, con el tiempo la política social supera largamente la estrechez inicial y, consecuentemente, busca incorporar en la población beneficiaria las herramientas necesarias para lograr su sustento en forma sostenible en el tiempo, junto con propiciar un desarrollo más humano de las personas.

Las políticas de lucha contra la pobreza en el sector rural tienen una larga data en el continente. Desde aquellas que se piensan en sentido sectorial y de aplicación y ejecución centralizada que nacen en la década de los 50 y tienen su apogeo en los 60, hasta aquellas de corte focalizado y de ejecución descentralizada y externalizada al sector privado, pasando por las políticas de Desarrollo Rural Integrado de los años 70.

El paradigma que hemos denominado emergente, nace en respuesta a que la lucha contra la pobreza rural se está perdiendo. No han sido suficientes ni el crecimiento económico ni la política focalizada extremadamente asistencialista. El consenso que se empieza a construir en torno a una nueva forma de trabajar para superar la pobreza busca complementar la visión asistencialista con una de fomento a las capacidades de la población pobre para mejorar sus ingresos y bienestar. En la actualidad, aunque de manera más bien dispersa, surgen ejemplos de este nuevo enfoque de política social. Sin embargo, es importante destacar que aun este fenómeno es reciente y requiere tiempo para consolidarse en un nuevo paradigma de la política social en el medio rural.

En este trabajo se sintetizan 13 experiencias de programas y políticas de lucha contra la pobreza rural ejecutados y en ejecución en América Latina y el Caribe. En el siguiente cuadro se resume el rol que se le asigna al estado, a los privados, el sujeto de intervención, la estrategia de selección de la población beneficiaria y los objetivos propuestos en cada programa.

Resumen de 13 experiencias de lucha contra la pobreza rural en América Latina y el Caribe

Ámbito de acción de la experiencia	País y programa	Rol del estado	Rol del privado	Sujeto de intervención	Estrategia de selección de la población beneficiaria	Objetivo principal del programa
Fomento productivo	Cajas de ahorro y préstamo en Honduras	Normativo y financiamiento de sistemas de garantía	Autogestión del sistema a nivel local	Individuos	Autofocalización	Acceso a servicios financieros
	PROMSA de Ecuador	Normativo, financiamiento y seguimiento y evaluación	Cofinanciar, demandar y ejecutar	Productores agropecuarios (la finca)	Focalización hacia productores con potencial de producción	Incremento de la productividad

	PDIC de Colombia	Normativo y financiero	Demanda y ejecutar	Comunidad	Focalización hacia sectores rurales pobres	Permitir acceso a servicios básicos, incrementar productividad y permitir participación local
	PRONAF de Brasil	Normativo y financiero	Explicita demanda y ejecuta a través de sistemas tercerizados	El territorio (unidad político administrativa) y la finca	Doble focalización, municipal (político administrativa) y en familias productoras	Permitir coordinación de la acción pública, infraestructura rural, productividad agropecuaria y facilitar acceso a financiamiento
Fondos de inversión social	Red de solidaridad social de Colombia	Gobierno central y la ejecución se implementa por el gobierno local	Explicita la demanda a través de la formulación de proyectos	Grupos de familias rurales	Doble focalización, en territorios pobres y en grupos organizados que definen su demanda	Infraestructura rural, empleo y marginalmente productividad agropecuaria
	PRONASOL de México	Normativo y financiero	Formula su demanda y ejecuta los proyectos	Individuos y familias rurales	Grupos vulnerable: niños, indígenas y productores rurales pobres	Servicios básicos (principalmente educación) y productividad
	FONCODES de Perú	Norma ejecuta de manera descentralizada	Explicita la demanda y contrata los servicios con terceros para la implementación del proyecto	Comunidades pobres rurales	Territorios pobres	Infraestructura rural y servicios básicos. Secundariamente productivo
Transferencias directas	PROGRESA de México	Normativo, financiamiento y ejecución descentralizada	Receptor de beneficios y cumplimiento de compromisos	La familia	Focalizada en familias pobres	Transferencia monetaria condicionada a participación escolar y control de salud familia
	Seguro social rural de Brasil	Normativo y financiero	Receptor beneficios	Los trabajadores rurales	Focalizada en trabajadores rurales, universal dentro del segmento	Transferencias monetarias y seguro de salud
Medio ambiente	PRONAMACHS de Perú	Norma, financia y ejecuta sectorialmente	Receptor de beneficios	La cuenca deteriorada	Focalizada población rural pobre que vive en cuencas deterioradas	Financiamiento de mejoramiento y protección de recursos naturales
	Ecomarkets de Costa Rica	Normativo y financiero con apoyo de agencias internacionales	Receptor de beneficios condicionado a cuidado ambiental	Los propietarios de pequeñas fincas	Focalizada en pequeña propiedad	Transferencias monetarias decrecientes y condicionadas al cuidado ambiental de la finca

Participación comunitaria	PRODECOP de Chile	Financia y administra el proyecto sectorialmente. La ejecución es descentralizada a nivel local en el municipio	Receptor de beneficios	La familia rural pobre	Focalizada en familias productoras pobreza	Incremento de productividad de las familias rurales pobres y desarrollo de instancias de participación local
	Participación indígena en Ecuador	Toda la responsabilidad recae en el gobierno municipal indígena y en su parlamento cantonal	La comunidad en su conjunto, a través de los sistemas de participación prioriza proyectos y aporta contraparte local	El municipio	Inversiones focalizadas sobre la base de un Plan de Desarrollo Local	Desarrollo económico y social de la comunidad

Fuente: Elaboración propia sobre información de Rimisp

Las principales lecciones que se obtienen del análisis de las política social al sector rural en América Latina y el Caribe las podemos agrupar en torno a tres categorías: (a) conceptualización de la política social; (b) enfoques metodológicos y (c) diseño instrumental para la ejecución.

1. La pobreza rural en América Latina

La pobreza rural en América Latina y el Caribe lejos de ser un problema resuelto se agudizó como se desprende del cuadro 1, la pobreza rural entre 1980 y 1999 pasó de 73 a 77 millones de pobres. Aunque aun no hay cifras oficiales del sector rural para años siguientes, los últimos informes consolidados de la CEPAL indican que lo sucedido en los tres años posteriores sólo demuestra una consolidación de dicha tendencia¹.

Al analizar los índices relativos de pobreza, la conclusión es aún más dramática, la pobreza rural no indigente disminuye, pero esta caída no alcanza a contrarrestar el aumento de la indigencia rural. En resumen, hoy hay más pobreza rural en el continente y ésta es de mayor intensidad que a inicios de la década de los 80. Situación que ya a mediados de la década de los 90 llamaba la atención de autores como Valdés y Wients y Altimir², que reconocían que entre el 50% y el 80% de la pobreza extrema se concentraba en el sector rural. En resumen, alrededor de 45% de toda la pobreza de América Latina se encuentra en zonas rurales (Berry, 2000)³.

Cuadro 1.
Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe.

Variable	Resultados absolutos (millones)			Resultados relativos (porcentaje)		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999
<i>Hogares Pobres No Indigentes</i>						
Rurales	6.1	6.0	6.2	26.4	24.1	23.6
Urbanos	7.7	16.2	18.8	16.5	23.0	20.7
<i>Hogares Indigentes</i>						
Rurales	6.3	8.4	8.0	27.5	34.1	30.7
Urbanos	4.1	8.5	8.3	8.8	12.0	9.1
<i>Personas Pobres No Indigentes</i>						
Rurales	33.1	30.1	30.8	27.2	25.0	25.4
Urbanas	40.4	76.7	91.2	17.5	26.1	25.2
<i>Personas Pobres Indigentes</i>						
Rurales	39.9	48.4	46.4	32.7	40.4	38.3
Urbanas	22.5	45.0	43.0	12.3	15.3	11.9

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2002.

¹ Según la síntesis del Panorama social de América Latina 2002-2003 de la CEPAL estima que el volumen de población pobre (indigentes más pobres no indigentes) será de 225 millones de personas en América Latina. 14 millones más de pobres que 1999.

² Altimir O. (1994) Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL. N° 52. y Valdés y Wiens. 1996. Rural Poverty in Latin America and the Caribbean. Annual Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean. Washington DC

³ Albert Berry. 2000. Causas de la pobreza en América Latina y políticas para reducirla, con referencia especial al Paraguay. BID. Documento de trabajo I-11

De otro lado, como se muestra en el cuadro 2, en muchos de los países que exhiben una disminución de la pobreza rural, ello se explica fundamentalmente por la transferencia de los pobres rurales a las ciudades. De acuerdo a de Janvry y Sadoulet (2002), “en el período 70-80 la caída de la incidencia de la pobreza rural relativa a la urbana era explicada en un 74% por migración y en el período 80-90, en un 68% ... la aparente reducción del número de pobres rurales respecto a los pobres urbanos es equívoca, pues se trata de una reubicación de la pobreza en las áreas urbanas, que no resuelve el problema de la pobreza agregada.”

Cuadro 2.
Evolución de la incidencia de la pobreza a nivel
de hogares rurales, por país (%)

	1989/1991	1993/1995	1998/1999
Bolivia	--	--	76
Brasil	64	53	45
Chile	34	26	23
Colombia	55	57	56
Costa Rica	25	23	21
El Salvador	--	58	59
Guatemala	72	--	65
Honduras	84	76	82
México	49	47	49
Nicaragua	--	79	73
Panamá	43	41	33
Paraguay	--	--	65
Perú (1,2)	64	56	61
República Dominicana(2)			34
Venezuela	38	48	--

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000

Notas: (1) La cifra inicial corresponde a 1986, y las restantes fueron proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2) Las cifras finales corresponden a 1997

Aunque hay un cierto consenso en que una de las variables a mejorar para terminar con la pobreza rural es el aumento del empleo, no es menos cierto que la existencia de salarios muy bajos en el sector, ligados a poca productividad en unos casos y, sencillamente a explotación en otros, es una limitante también a considerar. Por ejemplo, estudios en Chile indican que más del 50% de los hogares indigentes rurales cuentan al menos con un asalariado⁴ en su estructura. Esta situación es generalizable a nivel de América Latina, así se desprende del cuadro 3, que demuestra que una fracción importante de pobres rurales son asalariados en empresas de más de 5 empleados, mientras que la otra fracción importante de los ocupados rurales en situación de pobreza se concentran en la

⁴ MIDEPAN. 1998. Perfil Ocupacional de los Hogares Rurales Indigentes

categoría de trabajadores por cuenta propia en la agricultura, la que podemos asimilar mayoritariamente a la agricultura campesina.

Cuadro 3.
Distribución total de las personas ocupadas en situación de pobreza,
según categorías ocupacionales, zonas rurales
(en porcentajes del total de la población rural ocupada
en situación de pobreza)

	Año	Asalariados Públicos	Asalariados del sector privado no			Trabajadores por cuenta propia no		Total/b
			profesionales ni técnicos	empresa de + de 5 personas	empresa de hasta 5 personas/a	empleado domésticos	profesionales ni técnicos	
Bolivia	1997	1	2	2	0	94	89	99
	1999	0	1	2	0	95	90	98
Brasil c/	1990	--	9	26	4	57	51	96
	1999	4	20	2	3	69	64	98
Chile	1990	--	40	29	3	27	23	99
	2000	2,7	40	22	2	33	28	100
Colombia	1991	--	34 d/	--	2	58	35	94
	1999	1	31 d/	--	3	62	36	97
Costa Rica	1990	-	25	23	6	41	27	95
	1999	2	19	34	10	30	16	95
El Salvador	1995	1	23	15	3	52	36	94
	1999	1	18	17	5	55	38	96
Guatemala	1989	2	23	12	2	61	52	100
	1998	1	21	17	3	49	35	91
Honduras	1990	2	11	17	2	68	51	100
	1999	2	12	16	2	66	45	98
México	1989	--	50 d/	--	3	45	38	98
	2000	2	20	27	3	46	33	98
Nicaragua	1993	6	13 d/	11	4	62	54	96
	1998	-	17 d/	16	3	60	49	96
Panamá	1991	3	9	9	3	75	65	99
	1999	2	9	20	4	65	45	100
Paraguay	1999	1	5	10	3	80	66	99
Perú	1997	1	5	7	1	82	71	96
	1999	1	4		1	82	73	95
Rep. Dominic.	1997	7	12	9	5	63	48	96
Venezuela	1990	5	27	15	4	47	39	98
	1994	5	23	19	6	45	31	98

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ En los casos de Bolivia (1999), Chile (1996), El Salvador, Panamá, República Dominicana y Venezuela se consideran sólo los establecimientos que tienen hasta cuatro empleados

b/ en la mayoría de los el total no suma 100% debido a que se a excluido a los empleadores, los profesionales y técnicos y los asalariados del sector público.

c/ En 1990, las columnas correspondientes a establecimientos que ocupan a más de cinco y hasta cinco personas incluyen a los asalariados con y sin contrato de trabajo ("carteira"), respectivamente.

d/ Incluye a los asalariados en establecimientos de hasta cinco ocupados

Además, la pobreza rural es de naturaleza heterogénea. Si bien es cierto que al referirnos a la condición de pobreza de un hogar lo hacemos habitualmente desde el punto de vista de la falta de ingreso necesario para lograr un cierto poder adquisitivo, las causas de esta carencia de ingreso son las que hacen que existan diferentes pobrezas rurales. Los diferentes tipos de activos de que disponen los hogares rurales en conjunto con otros elementos de contexto político e institucional determinan la estrategia de generación de ingreso de un hogar.

Los diferentes tipos de activos que de Janvry y Sadoulet (1997), identifican son: activos físicos (tierra, ganado, maquinaria, etc); activos de capital financiero (ahorros, acceso a crédito, acceso a sistemas de seguros, etc); activos de capital humano (experiencia, educación y calificación laboral, etc) y activos de capital social (redes y organizaciones sociales, instituciones y normas para el cumplimiento de acuerdos). La disponibilidad en cantidad y calidad de cada uno de ellos determina una cierta estrategia de incorporación a la economía local y global.

Finalmente, los determinantes que se reconocen en la literatura para explicar el fenómeno de la pobreza rural son: la mantención de una importante brecha de ingresos que separa a la mayoría de la población pobre de una minoría que se apropia significativamente del ingreso del continente, estudios reciente de la CEPAL dan cuenta de este problema casi endémico de nuestro continente; el efecto negativo de la última crisis económica mundial sobre la ocupación y precariedad de los empleos en el sector rural de América Latina. La desigual estructura de propiedad de la tierra a pesar de los procesos de reformas agrarias de los años 70; el bajo nivel educativo y baja cobertura educacional en las áreas rurales; mal nutrición y problemas de salud de la población rural; precarias vías de comunicación y en general bajo acceso a electricidad, agua y vivienda (Núñez, J y Ramírez, J.C, 2002; Echeverría, Ruben, 2000; Berry, A, 2000).

En síntesis, los estudios disponibles para América Latina y el Caribe indican:

- (g) Las reformas económicas y políticas introducidas a partir de los años 80 en la región, no han sido capaces de disminuir los niveles de pobreza rural acumulados hacia el final de la época anterior de América Latina y el Caribe; por el contrario, la magnitud y la incidencia de la pobreza rural han aumentado levemente en la región y en la mayoría de sus países. Además, la pobreza rural se ha hecho más severa, como lo demuestra el importante aumento de la indigencia rural en los últimos 15 años en nuestra región, tanto en cifras relativas al total de la población rural, como en número absolutos.
- (h) Las crisis financieras que de manera frecuente golpean las economías de América Latina y el Caribe, atentan contra los progresos de reducción de la pobreza que se obtienen durante las etapas de bonanza económica.

- (i) En los países en que la pobreza rural ha disminuido estadísticamente hablando, ello se explica principalmente por la emigración de los pobres rurales a las ciudades, donde ingresan al contingente de pobres urbanos.
- (j) Los grupos sociales más afectados por la pobreza rural son las mujeres jefas de hogar, los grupos indígenas y la población mayor rural junto con los niños.
- (k) El empleo, si bien es un factor importante para enfrentar los problemas de pobreza rural en el continente, no es una estrategia que por si sola de cuenta del problema. La evidencia indica que hay una alta proporción de pobres que tienen empleos.
- (l) La disparidad de acceso a la tierra es un factor que aún explica una buena parte de la pobreza en América Latina y el Caribe.

2. La política social en América Latina y el Caribe

En este ambiente de dificultades y estancamiento de la lucha contra la pobreza rural es que la política social tiene su importante espacio de acción, pero ¿Qué se entiende por política social?..

Desde de los años 20 el concepto de política social se asocia al conjunto de acciones implementadas por el estado para cautelar la adecuada calidad de vida de las personas dentro de las fronteras administrativas. La política social, entonces, es definida como una forma de intervención a nivel macro y que parte del estado en función de lograr algún tipo de justicia dentro de la sociedad concordante al modelo de desarrollo definido por el mismo estado.

Dada la definición anterior, la política social es funcional a un esquema de desarrollo implementado por el estado. Esta es tal vez la fuente de numerosas críticas, en el sentido que una fracción importante de las acciones de política social son concebidas como paliativos que no solucionaban el problema de fondo que es más estructural que coyuntural. En un esquema de interpretación marxista, la política social tendría como objetivo la legitimación del funcionamiento de la sociedad en especial en lo que se refiere a la explotación, dominación y predominio de una clase social sobre el resto de la sociedad⁵. Obviamente, con el tiempo la política social supera largamente la estrechez inicial y, consecuentemente, busca incorporar en la población beneficiaria las herramientas necesarias para lograr su sustento en forma sostenible en el tiempo, junto con propiciar un desarrollo más humano de las personas.

En general, en los países de América Latina y al Caribe las políticas sociales de salud, vivienda, educación y seguridad social, constituyen herramientas fundamentales para el mantenimiento de la paz social y son un intento dentro del

⁵ Vargas, A., Mercado, M. 2000. Congreso Internacional de Políticas Sociales. Universidad del Bio - Bio, Chile. (<http://www.ubiobio.cl/cps/index2.html>)

sistema de mejorar la equidad y la justicia social. A este conjunto de política social que podríamos denominar clásica o tradicional, se suman otras de carácter más estructural, como son aquellas que tienden a solucionar los problemas de acceso a medios de producción de la población rural, que justificaron largamente los esfuerzos de reforma agraria de los países de la región en la década de los 70 hasta los que hoy se realizan relacionados con la mejoría de la infraestructura rural para disminuir los altos costos de transacción de los productores rurales, y así hacerlos más eficientes y competitivos.

2.1 Marco interpretativo de las políticas de luchas contra la pobreza rural en América Latina

Las políticas de lucha contra la pobreza en el sector rural tienen una larga data en el continente. Desde aquellas que se piensan en sentido sectorial y de aplicación y ejecución centralizada que nacen en la década de los 50 y tienen su apogeo en los 60, hasta aquellas de corte focalizado y de ejecución descentralizada y externalizada al sector privado, pasando por las políticas de Desarrollo Rural Integrado de los años 70 (Franco, R. 1996⁶; Coombs, 1980 citado por Escobal y Ponce, 2000⁷).

En palabras de Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, los más abruptos cambios en política social ocurrieron, el primero en el período de entreguerras, y el segundo a principios de los años ochenta, en ambos casos se dieron cambios que pueden ser considerados pendulares o de etapas, pero que, en todo caso, fueron significativos.

Franco (1996)⁸, indicaba la existencia en América Latina y el Caribe de un nuevo modelo de desarrollo, cuya difusión era facilitada por los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, innovación tecnológica) y sus repercusiones en la región. La existencia de un consenso en torno a los postulados económicos y también los acuerdos sobre los roles asignados al Estado que se traducían lentamente en medidas concretas. En cuanto a las políticas sociales, se tomaba conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño y puesta en práctica.

En lo referente al foco de atención de este trabajo interesa examinar el comportamiento de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural ocurridas en las últimas dos décadas en el continente, y desde esa experiencia proponer elementos que guíen el accionar del futuro en este ámbito de las políticas públicas.

En el cuadro 4 se presenta en forma resumida los atributos de las políticas de lucha contra la pobreza rural antes del ajuste estructura de los años 80 luego de la

⁶ Revista de la CEPAL N° 58, abril 1996, p. 9-22 Rolando Franco

⁷ Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural. 2000

⁸ *ibid*

década perdida, y el resultado post ajuste, situación que se consolida en los 90 y que hoy es el común denominador de los países del continente, con ciertas experiencias de aplicación que comienzan a perfilarse como las políticas de nueva generación contra la pobreza rural, relacionadas con conceptos que tienden a aproximar al territorio rural como un espacio de acción políticas de fomento productivo para la lucha contra la pobreza rural y, la emergencia del concepto de mínimos sociales, en contraposición a las estrategias de focalización.

Lo que se propone en la clasificación del cuadro 4, interpreta el recorrido que han guiado las políticas sociales durante el siglo XX, desde los albores del estado protector, hasta el estado asignador de subsidios focalizados a la demanda, pasando por las etapas del estado benefactor y el estado subsidiario.

El estado protector define sus relaciones desde una perspectiva de contención de los movimientos sociales en desarrollo, la política social aparece como un elemento fundamental a la hora de contener las demandas del proletariado que comienza a ubicarse territorialmente en las periferias de las grandes urbes y a plantear necesidades cuya cobertura apela a la noción de justicia social y al amparo de legislaciones internacionales a exigir implementación de respuestas estatales que generen sea desde la salubridad, instrucción, seguridad social e incorporación laboral, que implican una fuerte presión sobre el mantenimiento del orden político imperante so pretexto de "una integración nacional capaz de permitir la conducción democrática"⁹.

El estado benefactor orienta las políticas sociales en función de una mayor equidad y justicia social con una visión redistributiva generalizada a toda la población y con alto porcentaje comparativo del PIB asignado al gasto social. La postura frente al abordaje de los problemas que impiden el desarrollo está orientada a permitir una cobertura universal por medio de la asignación de una gran cantidad de recursos a la implementación de la política, lo que se traduce, al ponerlo en términos de mercado, en un subsidio de la oferta¹⁰.

En un estado definido como subsidiario, la asignación de recursos en el marco de la política social está dada por la disminución del gasto fiscal por medio de la privatización de los servicios sociales de los estratos medios altos y de una focalización de los escasos recursos en la población más pobre, la que debe esforzarse por hacer un aporte en la satisfacción de sus necesidades, es decir, el financiamiento es la mayoría de las veces compartido, asignándole al sector privado el rol de proveedor de bienes y servicios transables en el mercado, lo que se traduce en un subsidio a la demanda.

⁹ Vargas, A., Mercado, M. op.cit

¹⁰ Raczynski, Dagmar. s&f. Políticas sociales y de superación de la pobreza en Chile. Mimeo

Cuadro 4.
Características de la política social en diferentes períodos

	Pre ajuste	Post ajuste	Paradigma emergente
Enfoque para el diseño y la ejecución	Sectorial centralizada	Sectorial con mayor participación de políticas descentralizada	Enfoques integrados con alta proporción de decisiones descentralizadas
Tipo de política para selección del sujeto	Alta proporción de Políticas universales con existencia de políticas focalizadas en pobreza para algunos programas específicos	Menor proporción de políticas universales en función del crecimiento de la focalización de la política social	Menor énfasis en focalización de individuos en función de promover desarrollo territorial y asegurar mínimos sociales a la población
Rol del estado	Normativo, diseño de los instrumentos y financiero	Normativo, diseño de instrumentos más flexibles orientados a la demanda y financiamiento compartido de los costos de los programas	Normativo, diseño de instrumentos en función de las necesidades y demanda de los territorios y financiamiento compartido
Rol del sector privado	Receptor de las políticas	Receptor de las políticas, cofinanciador de manera creciente, responsable de la ejecución y en parte del diseño y responsable de la generación de nuevos espacios de decisión	Receptor de las políticas, cofinanciador de manera creciente, responsable de la ejecución y en parte del diseño y responsable de la generación de nuevos espacios de decisión
Sujeto de intervención	Hogares e individuos	Hogares e individuos	Territorios, hogares e individuos

Finalmente, un estado bajo un enfoque subsidiario focalizado, mantiene los criterios del estado subsidiario incorporando nuevos conceptos que permiten un mayor control de la gestión de la implementación de la política por parte de los privados. La idea es captar la oferta privada supervisando la mantención del concepto de calidad de vida y el mejoramiento de la condición de vulnerabilidad concibiendo el gasto social como una inversión social, es decir, promoviendo la instalación de capacidades en los propios individuos que signifiquen su integración a la estructura social productiva.

En teoría la asignación de recursos para la implementación de la política social se ve de modo complementario a la política económica pero no supeditada a ella, es decir se guardan las reservas necesarias de modo tal de no desproteger los grupos focalizados en periodos de crisis¹¹.

El paradigma que hemos denominado emergente, nace en respuesta a que la lucha contra la pobreza rural se esta perdiendo. No han sido suficientes ni el crecimiento económico ni la política focalizada extremadamente asistencialista. El consenso que se empieza a construir en torno a una nueva forma de trabajar para superar la pobreza busca complementar la visión asistencialista con una de fomento a las capacidades de la población pobre para mejorar sus ingresos y bienestar. En la actualidad, aunque de manera más bien dispersa, surgen ejemplos de este nuevo enfoque de política social. Sin embargo, es importante destacar que aun este fenómeno es reciente y requiere tiempo para consolidarse en un nuevo paradigma de la política social en el medio rural.

3. Experiencias de políticas y programas contra la pobreza rural¹²

En este trabajo se sintetizan 13 experiencias de programas y políticas de lucha contra la pobreza rural ejecutados y en ejecución en América Latina y el Caribe. En el siguiente cuadro se resume el rol que se le asigna al estado, a los privados, el sujeto de intervención, la estrategia de selección de la población beneficiaria y los objetivos propuestos en cada programa.

¹¹ CEPAL. 2000. Equidad, desarrollo y ciudadanía.

¹² La información de este capítulo corresponde a un resumen de un trabajo realizado por Rimisp para Chile XXI.

Cuadro 5.
Resumen de 13 experiencias de lucha contra la pobreza rural en América Latina y el Caribe

Ámbito de acción de la experiencia	País y programa	Rol del estado	Rol del privado	Sujeto de intervención	Estrategia de selección de la población beneficiaria	Objetivo principal del programa
Fomento productivo	Cajas de ahorro y préstamo en Honduras	Normativo y financiamiento de sistemas de garantía	Autogestión del sistema a nivel local	Individuos	Autofocalización	Acceso a servicios financieros
	PROMSA de Ecuador	Normativo, financiamiento y seguimiento y evaluación	Cofinanciar, demandar y ejecutar	Productores agropecuarios (la finca)	Focalización hacia productores con potencial de producción	Incremento de la productividad
	PDIC de Colombia	Normativo y financiero	Demandar y ejecutar	Comunidad	Focalización hacia sectores rurales pobres	Permitir acceso a servicios básicos, incrementar productividad y permitir participación local
	PRONAF de Brasil	Normativo y financiero	Explicita demanda y ejecuta a través de sistemas tercerizados	El territorio (unidad político administrativa) y la finca	Doble focalización, municipal (político administrativa) y en familias productoras	Permitir coordinación de la acción pública, infraestructura rural, productividad agropecuaria y facilitar acceso a financiamiento
Fondos de inversión social	Red de solidaridad social de Colombia	Gobierno central financia y la ejecución se implementa por el gobierno local	Explicita la demanda a través de la formulación de proyectos	Grupos de familias rurales	Doble focalización, en territorios pobres y en grupos organizados que definen su demanda	Infraestructura rural, empleo y marginalmente productividad agropecuaria
	PRONASOL de México	Normativo y financiero	Formula su demanda y ejecuta los proyectos	Individuos y familias rurales	Grupos vulnerable: niños, indígenas y productores rurales pobres	Servicios básicos (principalmente educación) y productividad
	FONCODES de Perú	Norma y ejecuta de manera descentralizada	Explicita la demanda y contrata los servicios con terceros para la implementación del proyecto	Comunidades pobres rurales	Territorios pobres	Infraestructura rural y servicios básicos. Secundariamente productivo
Transferencias directas	PROGRESA de México	Normativo, financiamiento y ejecución descentralizada	Receptor de beneficios y cumplimiento de compromisos	La familia	Focalizada en familias pobres	Transferencia monetaria condicionada a participación escolar y control de salud familia

	Seguro social rural de Brasil	Normativo y financiero	Receptor beneficios	Los trabajadores rurales	Focalizada en trabajadores rurales, universal dentro del segmento	Transferencias monetarias y seguro de salud
Medio ambiente	PRONAMACHS de Perú	Norma, financia y ejecuta sectorialmente	Receptor de beneficios	La cuenca deteriorada	Focalizada población rural pobre que vive en cuencas deterioradas	Financiamiento de mejoramiento y protección de recursos naturales
	Ecomarkets de Costa Rica	Normativo y financiero con apoyo de agencias internacionales	Receptor de beneficios condicionado a cuidado ambiental	Los propietarios de pequeñas fincas	Focalizada en pequeña propiedad	Transferencias monetarias decrecientes y condicionadas al cuidado ambiental de la finca
Participación comunitaria	PRODECOP de Chile	Financia y administra el proyecto sectorialmente. La ejecución es descentralizada a nivel local en el municipio	Receptor de beneficios	La familia rural pobre	Focalizada en familias productoras pobreza	Incremento de productividad de las familias rurales pobres y desarrollo de instancias de participación local
	Participación indígena en Ecuador	Toda la responsabilidad recae en el gobierno municipal indígena y en su parlamento cantonal	La comunidad en su conjunto, a través de los sistemas de participación prioriza proyectos y aporta contraparte local	El municipio	Inversiones focalizadas sobre la base de un Plan de Desarrollo Local	Desarrollo económico y social de la comunidad

Fuente: Elaboración propia sobre información de Rimisp

3.1 Experiencias de fomento productivo

La experiencia reciente de América Latina muestra en este ámbito de las políticas y programas de lucha contra la pobreza y el hambre en el sector rural esfuerzos en las siguientes líneas de acción: (a) servicios financieros para las poblaciones rurales pobres; (b) programas de innovación tecnológica y apoyo a los servicios agropecuarios para sectores rurales pobres; (c) programas de apoyo rural integrados y (d) programas de apoyo a la agricultura familiar.

3.1.1 El caso de las Cajas Rurales de Ahorro y Préstamo en Honduras

El sistema de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito en Honduras tienen su origen en la Ley de Modernización y Desarrollo Rural del Sector Agrícola (LMDSA), que mediante el decreto 201-93 de 1995 crea la institucionalidad que otorga soporte legal al sistema. El objetivo de las Cajas es proveer servicios financieros en forma oportuna, organizada y adaptada a las demandas de los pequeños productores

rurales, con el propósito de ayudar a mejorar el bienestar de la población rural, su integración con la población urbana y favorecer el surgimiento y desarrollo de actividades económicamente viables.

En general este sistema se sostiene en cuatro componentes básicos: (1) Cajas Rurales, que son los intermediarios financieros directos con las comunidades; (2) La Corporación Financiera Campesina, que une a todas las cajas rurales en un sistema para optimizar manejo y liquidez; (3) La Comisión Reguladora, encargada de ejercer la supervisión necesaria de las operaciones del sistema y; (4) La Unidad de Asesoría Técnica, que provee al sistema la asesoría y capacitación para llevar a cabo sus operaciones en la forma debida.

3.1.2 El caso del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), Ecuador

El Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), en Ecuador, es un programa establecido como parte de la estrategia de modernización del estado ecuatoriano, para promover la competencia y la participación del sector privado en la ejecución y financiamiento de la investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria.

La Misión del PROMSA es incrementar la productividad y calidad de la producción agropecuaria, mediante la modernización de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología y de los servicios de sanidad agropecuaria, aumentando la participación privada en la ejecución y financiamiento de dichas actividades.

Un aspecto sustantivo del CTTA es el aporte directo de los productores al pago del servicio. El diseño original se basaba en un aporte creciente de los productores. De acuerdo al proyecto original, la participación de los pequeños productores partiría en el año 1 en 5% del costo total del servicio (incluyendo el costo de la UTE), para situarse en el año 5 en un tercio.

Los aportes principales del PROMSA al desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica para pequeños productores, son los siguientes:

(a) Como una resultante de la privatización de los componentes operacionales del sistema de transferencia de tecnología, la función del sector público se concentra en tareas que le son propias e intransferibles: (i) la definición de políticas públicas y de sus prioridades; (ii) la corrección mediante subsidios directos y focalizados de las imperfecciones de mercado (barreras de entrada por razones de escala, de costos de transacción y de asimetrías de información) que impiden a los pequeños productores acceder a diversos tipos de servicios de asistencia técnica, y; (c) la fiscalización del buen uso de los recursos públicos destinados a este sistema. El sistema establecido por el PROMSA profundiza los avances que ya se habían registrado en otros países.

(b) La implantación, de una cultura de valoración y pago de los servicios de asistencia técnica, por parte de los pequeños productores. Mas allá de su aporte al financiamiento del sistema, el significado más profundo de este avance es, que empodera a los campesinos.

(c) La introducción de los principios de la diversidad y de algunos elementos de competencia entre los oferentes de servicios de asistencia técnica.

(d) Un sistema de reglas claras, formalizadas mediante contratos, que permite calificar, negociar, evaluar, remunerar diferenciadamente, y renovar o caducar los contratos a los prestadores de servicios.

3.1.3 El Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC, Colombia

El PDIC es ...“esencialmente un Programa orientado a la producción ... estructurado con el fin de solucionar las limitaciones que impiden a los pequeños agricultores y pescadores hacer un mejor uso de los recursos”. Focaliza sus acciones en los pequeños agricultores que tuvieran potencial para convertirse en “empresarios agrícolas”.

Para la selección de los beneficiarios se hizo una distinción según la naturaleza de los proyectos y la facilidad para identificarlos. En aquellos casos en que el tipo de proyecto facilitaba la identificación de los beneficiarios directos (casos de asistencia técnica, capacitación, etc.) se estableció que todos los beneficiarios debían cumplir ciertos requisitos predefinidos, para ser elegibles como pequeños productores rurales. En aquellos casos en que el proyecto no permitía discriminar totalmente a los beneficiarios directos (caminos rurales, centros de acopio, acueductos, etc.), se estableció como criterio que, por lo menos, el 70% del total de los beneficiarios cumplieran con la definición de pequeño productor rural antes mencionada.

Los componentes de inversión del programa son: organización y capacitación; fortalecimiento institucional; mujer rural; desarrollo tecnológico; comercialización; centros para la pesca artesanal, CESPAs; acuicultura; microcuencas; vías; acueductos y saneamiento, y electrificación rural.

3.1.4 El caso del Programa de Agricultura Familiar – PRONAF de Brasil

El Programa de Agricultura Familiar del Brasil (PRONAF), fue creado por decreto presidencial en el año 1996, teniendo como base financiera los Fondos de Amparo al Trabajador (FAT), Fondos de Desarrollo (FNO, FNE y FCE). La tuición administrativa del Programa ha sido asignada al Ministerio de Política Fundiaria,

donde se forma un Consejo Nacional de Desarrollo Rural para la asegurar la integración de las actividades del PRONAF.

El objetivo del PRONAF es el de negociar las políticas públicas y articular a los órganos de los gobiernos federales, estatales y municipales para asegurar que las medidas de apoyo a la agricultura familiar sean adoptadas, y que las secretarías ejecutivas, vinculadas a los consejos municipales, estatales y nacionales, operacionalicen el conjunto de medidas propuestas.

Una vez que el municipio es seleccionado por la Secretaría Nacional, debe elaborar un Plan que indique los proyectos que se desea financiar, los que deben estar relacionados con el apoyo a la agricultura familiar. Este proyecto debe ser aprobado por un Consejo, donde al menos el 50% de los participantes sean representantes directos de la agricultura familiar. Este plan así aprobado, es visado por la Secretaría Nacional del Programa antes de ser aprobado y apoyado financieramente.

PRONAF contiene dos actividades básicas: financiamiento a los productores y financiamiento a los municipios. Los financiamientos a los productores pueden ser de dos tipos; para capital de operaciones y para inversiones, el financiamiento de los municipios deben estar necesariamente relacionados con el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la agricultura familiar dentro de una visión más integradora del desarrollo de la actividad agrícola en el municipio.

Las principales ineficiencias detectadas en PRONAF son: (a) no hay incentivos necesarios para que los diversos agentes beneficiarios del Programa interactúen con otros agentes de la localidad; (b) Falta de incentivos para la eficiencia en el desempeño de las acciones que deben ejecutar algunos de los actores del sistema. y, (c) falta de incentivos para mejorar la adopción tecnología por parte de los productores.

3.2 Experiencias de Fondos de Inversión Social

Dentro de las varias opciones de política que han tomado los países de la región, sobresalen aquellas que han seguido el enfoque de los Fondos de Inversión Social. Se trata de políticas que se reflejan en programas y proyectos que tienen una mayor concentración en la satisfacción de las necesidades básicas, a diferencia de otras políticas que se concentran más en la generación de empleo o en la producción de bienes y servicio, por ejemplo.

Para ejemplificar este tipo de políticas, se han seleccionado tres programas: la Red de Solidaridad en Colombia, el Programa de Solidaridad –PRONASOL- de México y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social –FONCODES- del Perú. Con la excepción de caso Mexicano, se trata de programas que han estado en operación por cerca de una década y que, consecuentemente, tienen virtudes y

debilidades que son rescatables como lecciones para el análisis que se quiere lograr con este esfuerzo.

3.2.1 La Red de Solidaridad Social, Colombia

La RED de Solidaridad se creó en septiembre de 1994 como un Programa transitorio del Plan de Desarrollo “El Salto Social” 1994-1998, con el objetivo de complementar la política social dirigida a los colombianos más pobres. Institucionalmente sustituye al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSES, y al Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. La RED, como parte integral de la política social del Estado, se constituye en un complemento de los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda, a través de nuevos instrumentos de acción social integral.

Los objetivos de la RED son:

- (a) Ejecutar programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población.
- (b) Adelantar y coordinar programas que tengan por finalidad promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables.
- (c) Coordinar con las entidades y organismos públicos nacionales responsables de la ejecución de programas de la política de inversión social focalizada, garantizando su armonización con las políticas sociales que determine el gobierno nacional.
- (d) Recibir y administrar los aportes y los fondos destinados a financiar los programas especiales que promueva la Presidencia de la República, en apoyo a los sectores más pobres, vulnerables y en condiciones de debilidad manifiesta, de la población colombiana.
- (e) Celebrar directamente contratos con entidades de reconocida idoneidad, que desarrollen actividades afines al cumplimiento de sus objetivos y funciones, previo el cumplimiento de procesos de participación y decisión comunitaria.
- (f) Adelantar programas y proyectos para atender a las víctimas y desplazados de la violencia o a los grupos alzados en armas, las milicias urbanas de carácter político que se hayan reincorporado a la vida civil.

Las Mesas de Solidaridad establecidas a los niveles Departamental (MDS) y municipal (MSM) constituyen los instrumentos para implementar los procesos de concertación en relación con el destino de los recursos de la RED. Para estos efectos, los Comités Técnicos Sectoriales preparan propuestas de techos presupuestales por municipio y por programa para las actividades de cada sector de actividad. Estos techos son empleados por las MDS para definir los presupuestos máximos por municipio y por programa. Las MSM, definen los beneficiarios y las zonas a ser atendidas con los recursos asignados. El municipio y la comunidad preparan el proyecto con apoyo local y de las ONG. La viabilidad

de los proyectos es evaluada por la instancia correspondiente al tipo de proyecto que, una vez aprobado, es entregado a los municipios para su ejecución.

Una de las principales críticas al programa es que la dispersión programática y geográfica de proyectos y de poblaciones objetivo; la dispersión institucional y el enfoque sectorialista practicado por los ejecutores, hacen difícil la necesaria integralidad del enfoque de combate a la pobreza. Cada programa manejó criterios de focalización, requisitos y exigencias propios para la recepción y ejecución de proyectos, lo cual dificultó la articulación programática sobre una localidad y para un grupo poblacional.

3.2.2 El Programa Nacional de Solidaridad – PRONASOL, México

El Programa Nacional de Solidaridad de México fue creado en diciembre de 1988, como un instrumento de política social encaminado a la superación de los rezagos sociales más lacerantes de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana. Fue concebido como respuesta al entorno social adverso que generó la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, que combinado con la general caída del ingreso real de los asalariados, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento. Así, el programa surge como parte importante del esquema propuesto para la modernización económica, bajo el argumento de que es uno de los ejes de la nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado.

Los objetivos explícitos de Solidaridad se agruparon en los siguientes ejes: combatir la pobreza en el marco de un proyecto de desarrollo nacional; incidir en el bienestar social, promoviendo la corresponsabilidad de la sociedad; modificar la relación sociedad-Estado, con el consiguiente impacto en el ámbito político. De esta forma, PRONASOL se propuso el combate a la pobreza desde tres frentes: (i) el bienestar social, (ii) el apoyo a la producción y (iii) el desarrollo regional.

El Programa Nacional de Solidaridad focalizó desde un principio los grupos objetivo a los que estarían dirigidos prioritariamente sus programas. Los niños, las mujeres, los indígenas, los pequeños productores rurales y los jóvenes, contaron desde el principio con programas especiales.

En los denominados “Convenios de Desarrollo” se estableció que son los estados y los municipios los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutar. En cada entidad se seleccionan y jerarquizan las obras sociales, los proyectos productivos y de desarrollo regional. Aunque es un hecho que el peso mayor en la asignación de los recursos y la relación con los grupos y comunidades movilizadas por el programa, recayó en el Presidente y la Subsecretaría mencionada.

PRONASOL desarrolló un amplísimo abanico de actividades en los más diversos frentes, que pueden agruparse en tres grandes grupos: i) las de bienestar social, que estuvieron concentradas sobre todo en los niños y su entorno; ii) las vinculadas a la producción que, en particular, se centraron en los productores de granos básicos, café, forestales pequeños empresarios y jornaleros y; iii) las de fomento al desarrollo regional. A continuación se entrega una breve descripción de las principales acciones de PRONASOL.

A pesar de los problemas, una de las virtudes del programa es que permitió conjugar un esquema más descentralizado de manejo de recursos; logró en medida importante la participación de los beneficiarios en la definición de prioridades y como co-responsables de las acciones así como una participación más activa de los gobiernos estatales y municipales.

3.2.3 El Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, Perú

El FONCODES fue creado en 1991 como parte de los programas de compensación social que se implementaron para paliar los efectos del drástico programa de estabilización. La estrategia señala que se deben priorizar proyectos de ejecución rápida y bajo costo, introduciendo tecnología adecuada y el uso intensivo de mano de obra local.

La población objetivo del Fondo “será aquella afectada por la extrema pobreza y más vulnerable a los efectos del cambio estructural. Específicamente, se busca atender a las comunidades y grupos campesinos y nativos con problemas de subversión y/o ubicados en zonas deprimidas (parceleros, comuneros y otros), organizaciones comunales en zonas urbano-marginales, pescadores artesanales, microempresarios, artesanos y otros.

FONCODES es una institución pública descentralizada, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Se ubica dentro del Ministerio de la Presidencia. La estructura básica del Fondo está formada por un Directorio y una Gerencia como órganos principales. Se designa al Presidente Ejecutivo del Fondo como el funcionario de máxima jerarquía y responsable de la ejecución de la política fijada por el Directorio, mientras que la Gerencia es el órgano de ejecución, con representación administrativa y judicial.

Los proyectos se inician en las mismas localidades y siguen un ciclo que involucra a distintos actores. Los promotores del FONCODES son quienes informan a las comunidades; éstas constituyen las asambleas de la localidad, las que, a su vez, eligen a los miembros del Núcleo Ejecutor (órgano que levanta la solicitud de inversión inicial); posteriormente, la oficina zonal del programa evalúa la viabilidad del proyecto, para posteriormente nombrar a un proyectista, quien se encarga de la elaboración final del proyecto y lo presenta. Aprobado el proyecto, se abre una

cuenta bancaria a nombre del Presidente y Tesorero del núcleo ejecutor, en la que se deposita la primera parte de los fondos requeridos. FONCODES otorga a la comunidad el control de los fondos y la responsabilidad de la ejecución de la obra. La comunidad aporta una pequeña parte de la mano de obra no calificada en forma gratuita, salvo en el caso de proyectos productivos o de riego, donde los beneficios son más individuales y se exige un mayor aporte de mano de obra.

3.3 Experiencias de programas de transferencias directas

En general las políticas de desarrollo social han sido implementadas sectorialmente, así las falencias de población pobre de los medios rurales en educación formal, alimentación, salud y capital humano se buscan corregir a través de programas que pocas veces están interrelacionados unos con otros.

Generalmente los esfuerzos de los gobiernos han estado concentrados en la focalización de los recursos a invertir en este tipo de políticas. Es así como el desarrollo metodológico e instrumental de los últimos tiempos en este ámbito es muy alto. Sin embargo, los impactos sobre la población rural pobre no son satisfactorios, algo hace que la intervención no logre al final dar cuenta de la marginalidad y pobreza de las comunidades rurales.

3.3.1 El caso de PROGRESA, México

PROGRESA es un programa federal inter-institucional coordinado por la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL) a través de una instancia creada para estos efectos: la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado en 1997, con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución del Programa; para ello cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside), de las Secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

El objetivo de PROGRESA es mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias, en el largo plazo, “el objetivo más importante del Programa es romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres” (Poder Ejecutivo Federal, 1998, IV.47-8).

La población objetivo de PROGRESA es la población en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la gran mayoría de la cual en México se localiza en el sector rural, con una gran dispersión territorial. Para

seleccionar a las familias beneficiarias PROGRESA aplica dos mecanismos de focalización en forma consecutiva: primero las localidades y en ellas la población objetivo.

La participación de PROGRESA en los estados se formaliza por medio de Acuerdos de Coordinación entre los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal. A nivel municipal, las autoridades nombran una persona adscrita a la presidencia municipal como enlace entre el municipio y PROGRESA, y colaboran en la revisión de las localidades a incorporar, la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud, el abasto de productos básicos, facilitar el levantamiento de la información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias, y facilitar la entrega de los apoyos del programa a estas familias.

La familia constituye el ámbito y la unidad de acción de PROGRESA y su vínculo con el programa esta basado en el principio de corresponsabilidad en el sentido que el compromiso que ella asume consiste en: (1) inscribir a los niños menores de 18 años en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento, (2) registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud al cual se hace referencia mas adelante (3) asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, y (4) destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

3.3.2 El Seguro Social Rural, Brasil

La efectiva inclusión del trabajador rural en el campo de la legislación del seguro social en Brasil, sólo llegó a concretarse en 1963, con la aprobación del estatuto del trabajador rural que creaba el fondo de asistencia y seguro de trabajador rural (FUNRURAL). Este servicio se financiaba con el 1% del valor de la primera comercialización del producto agrícola. El fondo cubriría jubilación por invalidez, por vejez, muerte, asistencia a maternidad, auxilio a enfermedades, auxilio al funeral y asistencia médica. Sin embargo, su impacto este resultó francamente marginal, siendo reformulado en 1967. Esto significó reducir las prestaciones a la asistencia médica y social, suprimiendo los beneficios; además, cambió la forma de recolectar los pagos. Una nueva reformulación de 1971 restableció algunos de las prestaciones originales, dándole autonomía administrativa al FUNRURAL.

Problemas de financiamiento y de funcionamiento condujeron a la extinción del FUNRURAL y a su estructura descentralizada, y dieron origen a la creación del Sistema Nacional de Previdencia y Asistencia Social, SINPAS en 1997. Sin perjuicio de las marcadas disparidades en los servicios prestados a los sectores urbano y rural, constituye el inicio de la universalización de la seguridad social en Brasil que se concreta a partir de la aprobación de la constitución de 1988, que introdujo el principio del acceso universal a la seguridad social.

Se definen como beneficiarios de la Previdencia rural a los ancianos o inválidos de ambos sexos, incluyendo al llamado sector rural informal, constituido por 'productores, parceleros, medieros, arrendatarios, *garimpeiros*, pescadores artesanales, incluidos los que ejercen sus actividades en régimen de economía familiar sin que tengan empleados permanentes. La aplicación de este principio significó en la práctica, extender los derechos del seguro a ancianos e inválidos de ambos sexos, independientemente de su capacidad contributiva, generando una ampliación significativa de la cobertura del seguro social con acceso al salario mínimo en momentos en que el propio sector rural se descapitalizaba y empobrecía.

La constitución de 1988 estableció nuevos parámetros para la población rural: edad de elegibilidad de los beneficios a los 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres (cinco años menos que para los trabajadores urbanos) y un piso de beneficio igual a un salario mínimo, inclusive, para las pensiones, además de hacer universal el beneficio para toda la población rural. Hombres y mujeres pasaron a tener igual acceso, descartando el hecho que la proporción de mujeres beneficiada con el seguro social es significativamente mayor que su representatividad en la población económicamente activa.

A partir de 1992 el financiamiento del mecanismo muestra sistemáticamente una situación deficitaria. La diferencia entre ingresos y contribución rural asciende al 50%, aunque este nivel puede reducirse. Manteniendo la actual estructura de financiamiento del sistema, no se debe considerar normal una situación de equilibrio del sistema; por el contrario, es de esperar que persista el desequilibrio, dada la magnitud de familias pobres en la población objetivo y la necesidad de cumplir una función redistributiva del ingreso en el contexto de la seguridad social universal.

Se determinó que el seguro posee un enorme peso en los ingresos monetarios de las personas de bajas rentas, al extremo de constituir, en algunos casos, su única fuente. Los principales resultados alcanzados por el trabajo muestran que el acceso a un rendimiento más elevado, procedente del ingreso provisional, afectó más directamente el nivel de bienestar de la población rural, sólo en las áreas en las cuales la simple acción inmediata de una expansión en el ingreso familiar es suficiente para provocar cambios o alteración.

La información comparativa entre los años 92 a 97 muestra, efectivamente, incrementos importantes en el número de niños de las edades indicadas incrementaron la frecuencia de asistencia escolar; sin embargo, se advierte que este hecho debe atribuirse a causas distintas al incremento de los ingresos derivados del seguro social pues el segmento de hogares no beneficiados muestra también incrementos, incluso más significativos que los experimentados por los hogares beneficiados con el seguro¹³.

¹³ Una posible explicación radique en que la edad media sea menor y el nivel medio de ingresos mayor de los hogares incluidos en el segmento de los no beneficiados

3.4 Experiencias basadas en la conservación del medio ambiente y en la promoción de los servicios ambientales

Los servicios ambientales son aquellos que brindan - fundamentalmente, pero no exclusivamente - las áreas silvestres, las que en su conjunto conforman ecosistemas, ecorregiones y cuencas hidrográficas. En general los servicios ambientales son: mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero, mediante la fijación, reducción y almacenamiento del carbono y otros gases con efecto invernadero; conservación de la biodiversidad; protección de los recursos hídricos; belleza escénica y, mantenimiento de recursos naturales considerados de valor.

3.4.1 El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas – PRONAMACHS, Perú

El establecimiento de PRONAMACHS en 1991 constituyó una simple reformulación de los contenidos y objetivos del Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCSACH). Este programa había sido creado diez años antes, para llevar a cabo acciones en las partes altas de las cuencas así como demostrar y difundir las prácticas de conservación de suelos (planificación, promoción, comunicación y extensión) con la intención de que sean institucionalizadas. Un acuerdo con el Banco Mundial y el BID llevó a una reformulación del proyecto original para convertirse en el actual, incorporando una concepción de desarrollo integral (suelos, agua y vegetación), incluyendo las tareas de gestión y manejo de cuencas y consideraciones sobre la superación de la pobreza, al incorporar el programa con financiamiento externo.

Los objetivos del Programa son:

- (a) Desarrollar experiencias de manejo de cuencas mediante un proceso paulatino de generación de instrumentos acordes a las características propias de la sierra del Perú.
- (b) Promover la ejecución de acciones integradas inherentes al uso racional de los recursos naturales renovables: agua, suelo y vegetación.
- (c) Impulsar la participación y fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de las mujeres en las zonas rurales, mediante la conformación de comités conservacionistas, de obras y de fondos rotatorios de insumos agrícolas. Además, fomentar la participación en la elaboración de diagnósticos y planes comunales
- (d) Articular e integrar la conservación de suelos, la reforestación y la infraestructura rural.
- (e) Coordinar y concertar acciones con instituciones involucradas en cada microcuenca. Sistematizar y difundir experiencias sobre el manejo de los recursos naturales en cuencas hidrográficas e intercambio de experiencias y concursos entre agricultores de diversas zonas alto andinas.

PRONAMACHCS contempla, además, un componente de género, debido a que más del 17% de hogares rurales de la sierra se encuentran encabezados por mujeres, que no tienen tierras o poseen parcelas muy pequeñas, y que corresponde a los hogares que afrontan las condiciones más precarias. Por otra parte, el programa se plantea la incorporación del riego y el incremento del valor agregado con el establecimiento de almacenes comunales y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, orientado a su autogestión empresarial.

El financiamiento de PRONAMACHCS proviene del tesoro público y de fuentes cooperantes como el Banco Mundial, que financia el *Proyecto de Manejo de Recursos Naturales para el Alivio de la Pobreza en la Sierra*, el proyecto más grande de PRONAMACHCS; el JBIC - Japan Bank for International Cooperation (que asumió las funciones del Overseas Economic Cooperation Fund – OECF), institución financiera del gobierno japonés que viene financiando ya dos proyectos de PRONAMACHCS y se encuentra tramitando un tercero. Desde 1997 hasta la fecha, este proyecto ha concentrado, de alguna manera, las labores de PRONAMACHCS. En materia presupuestaria el programa tiene su propia asignación, cuyo manejo financiero es autónomo.

La población objetivo es aquella que vive en las áreas rurales más pobres de la sierra, definiendo como tal a las comunidades ubicadas a más de 2000 msnm. A nivel agregado, PRONAMACHCS opera en 18 departamentos de los 24 que tiene el Perú, 150 provincias, 559 distritos, 496 microcuencas, 3.370 organizaciones campesinas y 180.743 familias. Las zonas donde opera el proyecto han sido seleccionadas a partir de indicadores de pobreza elaborados por FONCODES; información existente sobre población rural y las zonas consideradas en emergencia.

PRONAMACHCS es un organismo con autonomía técnica y administrativa dentro del Ministerio de Agricultura. Depende directamente del Vice-Ministro, a diferencia de otros proyectos, que se encuentran bajo la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE) del MINAG.

3.4.2 El caso de los Ecomarkets en Costa Rica

El proyecto fue aprobado en año 2000 por el Banco Mundial para una duración de 5 años con apoyo de otras fuentes financieras. El proyecto busca apoyar la ley N°7575 del año 1997 de Costa Rica, que reconoce el pago por servicios ambientales para bosques y plantaciones forestales a través de un mecanismo basado en lo que se denomina el principio del causante. Esta ley crea el Fondo Nacional de Financiamiento y el Sistema Nacional de Certificación Forestal para el Manejo del Bosque. Se define la responsabilidad del Estado en proteger y controlar los bosques y promotor facilitador de la actividad privada en el sector.

El objetivo del proyecto es el de promover el desarrollo de mercados de servicios ambientales en Costa Rica fortaleciendo las estructuras de mercado y apoyando al

desarrollo de los proveedores de servicios ambientales del sector privado, que son los dueños de los bosques.

El proyecto apoya la aplicación de la Ley N°7575 que promueve incentivos de mercado a propietarios privados de bosques en zonas de amortiguación de áreas protegidas y en las interconexiones (corredores biológicos) entre áreas protegidas y reservas biológicas para la provisión de servicios ambientales relacionados con secuestro de carbono, conservación de la biodiversidad, belleza escénica y servicios hidrológicos.

Se plantea el desarrollo de mercados ambientales atrayendo financiamiento, inversiones y consolidación de la estructura institucional a través de:

a. Pago de servicios ambientales a nivel global para la mitigación de gases con efecto invernadero, a través del desarrollo de proyectos de energía renovable, así como la promoción de proyectos de conservación, regeneración y conservación de bosques.

b. El pago de servicios ambientales a nivel global relacionados con la conservación de la biodiversidad en zonas de amortiguación privadas vecinas de las áreas protegidas, que sirvan de protección al corredor biológico Mesoamericano.

c. El pago de servicios ambientales a nivel local para los servicios hídricos brindados por los ecosistemas del bosque, incluyendo la protección de la calidad del agua, la estabilidad hidrológica en las cuencas donde los pequeños proyectos hidroeléctricos están operando o están planificados.

3.5 Experiencias basadas en la promoción de la participación a nivel municipal

3.5.1 El caso de los Consejos de Desarrollo Local (CDL) del proyecto PRODECOP-INDAP, IV Región, Chile

El Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región, PRODECOP, inicia sus actividades en diciembre de 1995. Es un proyecto cofinanciado por el Gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), manejado por el Ministerio de Agricultura y ejecutado por el INDAP. Este programa surge como una solución estratégica de desarrollo, que permite enfrentar el grave proceso de deterioro ambiental de una región caracterizada por una alta proporción de población rural (32%) y elevados niveles de pobreza (29%).

La misión del PRODECOP es mejorar la calidad de vida y economía de las familias de comuneros agrícolas y pequeños productores agropecuarios de

escasos recursos de la IV Región, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y una mejora en su condición socioeconómica y medioambiental prevaleciente. Sus objetivos específicos son:

- (a) Facilitar la transformación y articulación de la agricultura campesina con el proceso de modernización que experimenta la Región de Coquimbo y el país.
- (b) Crear y fortalecer espacios de participación, coordinación y planificación comunal de los usuarios de INDAP-PRODECOP con la administración municipal/ comunal, instituciones públicas de acción comunal e instituciones privadas del sector comercial.
- (c) Desarrollar y apoyar acciones de manejo y conservación de recursos naturales: agua, suelo y vegetación, en todas las áreas que INDAP-PRODECOP intervengan.
- (d) Incorporar el enfoque de género en todos los instrumentos de intervención que INDAP-PRODECOP desarrolla, con el fin de lograr la igualdad de acceso y oportunidades a hombres y mujeres.

El cumplimiento de estos objetivos se materializa en una estrategia de trabajo que contiene los siguientes componentes: i) Realizar acciones de desarrollo productivo, ii) Asegurar la disponibilidad de agua de riego, iii) Fomentar la participación de los usuarios mediante dos instancias de participación creadas por el programa: El Consejo de Desarrollo Local (CDL) y el Departamento de Desarrollo Rural (DDR), iv) Fortalece y apoyar las acciones de manejo y conservación de los recursos naturales y v) Incorporar el enfoque de género.

El Proyecto transfiere a los CDL, la facultad de decisión en torno a la inversión que se va a ejecutar en las respectivas comunas. En tal sentido, es el Consejo la instancia que decide dónde se invertirán los recursos públicos que administra PRODECOP IV REGION, y faculta al Departamento Municipal de Desarrollo Rural (DDR) para que elabore y formule los proyectos que se transformarán en iniciativas productivas locales, en beneficio de la población rural de la comuna.

Los equipos técnicos regionales de INDAP-PRODECOP realizan el análisis y evaluación técnico económica de los proyectos elaborados por lo DDR y priorizados por los CDL. De esta manera, el proyecto financia iniciativas que nacen de la demanda campesina y los gobiernos locales en cada comuna. La decisión final de cada iniciativa a ejecutar está, por tanto, respaldada por las prioridades que asignan los propios usuarios, las autoridades comunales y los representantes de organismos públicos.

Los CDL representan una innovación en la asignación de recursos: La principal fortaleza de esta experiencia se basa en la participación de los usuarios del proyecto en la toma de decisiones, respecto de las prioridades de las localidades donde el proyecto INDAP-PRODECOP IV REGION focaliza sus inversiones y, además, en la proposición y asignación de prioridades a los perfiles de proyectos productivos a financiar.

3.5.2 La experiencia de la participación indígena en el Cantón Guamote, Ecuador

La experiencia del Cantón Guamote constituye uno de los casos más conocidos de participación indígena en el gobierno local. El Cantón Guamote se localiza en los Andes ecuatorianos. Ahí se ha instalado desde hace unos años un gobierno local indígena, que ha generado mecanismos de planificación y de toma de decisiones para reflejar los intereses étnicos específicos y para establecer espacios de participación.

Un aspecto muy interesante de esta experiencia es la capacidad de ordenamiento que se ha generado a partir de la realización de un plan de desarrollo, que por sus características de participación y consenso ha pasado a convertirse en una guía ordenadora, no solo de los planes de acción del Cantón sino de instancias de deliberación y toma de decisiones políticas, que se disputaban predominancia. Al contrario de otras experiencias, el manejo de las condiciones de orden social, étnico y técnico ha sido un factor de credibilidad y de participación, de tal suerte que ha conseguido cohesionar personas e instancias que no necesariamente coordinan sus esfuerzos sin la ayuda de herramientas adecuadas.

El Cantón Guamote pertenece a la Provincia del Chimborazo, Ecuador. Tiene una población de 33.000 habitantes de la cual más del 90% son indígenas. Las opciones de diversificación agropecuaria son mínimas, el potencial productivo de los suelos es muy bajo, debido a su poca fertilidad, topografía escarpada y alta erosión. Además la superficie con acceso a riego es de apenas el 15% del total de área cultivable. Sin embargo, más del 90% de la población tiene como principal ocupación las actividades agropecuarias, aunque los ingresos por este concepto no le permiten superar los niveles de subsistencia.

En 1992 Mariano Curicama, líder de la Unión de Organizaciones Indígenas de Guamote, en concertación con otras organizaciones y líderes regionales logró triunfar en las elecciones y asumió la Alcaldía. Fue reelegido en 1996. En su segundo mandato, se decidió apoyar plenamente las iniciativas que surgían entre las bases para conformar un Parlamento indígena y Popular y la concertación de un comité de Desarrollo Local.

Los presidentes de las 133 comunidades indígenas, barrios y juntas parroquiales del cantón decidieron otorgar absoluta legitimidad y respaldo político al Parlamento indígena. Sus objetivos fundamentales son: legislar a favor del cantón, orientar el desarrollo cantonal y controlar a las entidades públicas y privadas que ejecuten obras de desarrollo en Guamote.

Sin embargo, una de las grandes falencias que históricamente han sufrido los gobiernos locales ha sido la falta de planificación estratégica del desarrollo local. Es en este escenario, en donde el PRODEPINE¹⁴, conjuntamente con otros

¹⁴ Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos, financiado por el Banco Mundial.

actores, entra a intervenir con la metodología y apoyo financiero para la preparación y posterior ejecución del Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamate, (PPDCG). Este Plan se constituye en el marco orientador y en el instrumento de negociación del desarrollo integral del cantón. Además, garantiza la plena participación de las comunidades indígenas en la orientación del desarrollo del cantón.

El PPDCG se ejecuta desde el año 2000 y se financia de varias fuentes: 20% con los recursos propios del municipio –provenientes del 15% asignado por la Ley de Distribución según población; 30% de aporte comunal –consistente en mano de obra, materiales del lugar y dinero si se precisa- y 50% de aporte de la cooperación internacional –fundamentalmente de la Fundación Interamericana y de los gobiernos de Noruega y España¹⁵.

Con la participación de los representantes de las 12 organizaciones de segundo grado, un delegado de la población urbana y el Alcalde del cantón se formó el Comité de Desarrollo Local. Mientras el Parlamento ha sido creado como un espacio político, el Comité se concibe como una instancia ejecutora y técnica cuyos objetivos son coordinar, planificar y ejecutar acciones dirigidas al desarrollo cantonal. De este modo, con el parlamento de un lado y el Comité de otro, el cantón Guamate garantiza la participación de la población y de los líderes de sus principales organizaciones en la gestión y control de la función pública.

La municipalidad se especializa no solo en el seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo Cantonal a través de sus propias asignaciones presupuestarias, sino en la relación interinstitucional que permita lograr aportes diferenciados para los distintos componentes del plan de desarrollo.

De los puntos anteriores se infiere que los actores sociales involucrados se han especializado en aspectos claves del desarrollo local: la demanda por consensos y el seguimiento a las prioridades establecidas (comunidades de base); los términos técnicos, económicos y legales de los proyectos prioritarios para su ejecución (Comité de Desarrollo Local); negociación y ejecución de las prioridades de desarrollo (Comité de Desarrollo, Municipio). Estos aspectos del proceso, en su conjunto, son los que confieren sostenibilidad, coherencia y una amplia participación diferenciada de los actores sociales.

4. Las lecciones para el diseño de la política social de combate a la pobreza rural

Las principales lecciones que se obtienen del análisis de las política social al sector rural en América Latina y el Caribe las podemos agrupar en torno a tres categorías: (a) conceptualización de la política social; (b) enfoques metodológicos y (c) diseño instrumental para la ejecución.

¹⁵ PADEM. Boletín Informativo # 15, La Paz, 4 de julio del 2001 (<http://www.padem.org.bo>).

4.1 Lecciones en torno a la conceptualización de la política social

La experiencia reciente apunta a que la política social de corte asistencialista y de aplicación focalizada no ha resultado eficaz. Entre otros elementos, por que para que las familias pobres rurales puedan dejar su situación de pobreza en forma sostenida no solo deben esperar épocas de bonanza económica, para encontrar un empleo, sino que deben ser capaces de generar vínculos económicos que mejoren su inserción en los mercados y eleven la productividad marginal de su empleo, ya sea este asalariado o por cuenta propia.

De la mano con la necesaria vinculación a mercados, los pobres rurales deben aumentar su disponibilidad de activos, ya sean de tipo natural, humano, físico, financiero o social. Entonces la política social, entendida como una medida transitoria del estado que busca solucionar un problema de carencia de ingresos en un momento dado y que, no procura mejorar el acceso a activos que permitan una real inserción de la población rural pobre a la economía, no es sostenible y menos eficaz.

Otro elemento que surge con fuerza es el del compromiso de las sociedad por un sistema que sea capaz de asegurar ciertos mínimos sociales a la población. En este sentido la política social se transforma en una barrera a la pobreza, en el sentido que actúa antes de que un hogar entre en una situación crítica de carencias. Existe un complemento que antes estaba ausente del concepto de política social, entre un mínimo compromiso de la sociedad con sus miembros y la política social como un instrumento para vincular a los sectores pobres a circuitos virtuosos de mercado que aseguren una inserción económica sostenida en el tiempo.

También, la política social deberá crecientemente estar vinculada a incentivos, es decir ser parte de un esquema mayor de intervención en el medio rural. Un ejemplo es el de PROGRESA de México en donde se vincula la obtención de un apoyo estatal a determinada conducta de la familia rural pobre, que va en el sentido de aumentar o sus vínculos o sus activos para poder mejorar la inserción económica, o mejorar el capital humano de las familias pobres rurales.

Finalmente, la experiencia esta demostrando que la estrategia de intervención de corto plazo, que busca resultados en forma inmediata no es efectiva. La tesis de que el crecimiento económico era suficiente para encontrar una solución a la pobreza ya no tiene sustento empírico. Por el contrario, la política social debe ser concebida como un esfuerzo de mediano y largo plazo. Mejorar el acceso a ciertos activos, como son el de capital social y capital humano no se logran de un año para otro, son por definición atributos que mejoran en el largo plazo, muchas veces requieren más de una generación para dar todo su potencial. Una política social que ignore este dato esta destinada al asistencialismo efectista de bajo impacto.

4.2 Lecciones en torno a los enfoques metodológicos

La política social orientada a la superación del hambre y la pobreza rural esta en proceso de ajuste metodológico. Los esquemas de intervención sectorial ya no dan cuenta de las necesidades de la población rural de hoy. Tampoco los esquemas de intervención productivista y con sesgo agrícola son suficientes para el desafío actual. Finalmente, conceptos basados en modelos de selección óptima de la economía neoclásica tampoco son suficientes, las fallas de estado que generan exclusión social y las fallas de mercado que generan altos costos de transacción para la población rural pobre hacen necesario de nuevos enfoques metodológicos.

El nuevo enfoque metodológico para sustentar la política social en el sector rural de América Latina y el Caribe es, entonces menos focalizada que antes, más coordinada intersectorialmente y más sistémica, en el sentido que entiende a lo rural dentro de un sistema económico que vincula oportunidades y mercados como fuente principal de generación de bienestar de la población. Es por esto que la política social en el sector rural que emerge es en torno al denominado enfoque de Desarrollo Territorial Rural.

Schejtman y Berdegú¹⁶ definen el Desarrollo Territorial Rural (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

Ocho criterios operativos para el enfoque de Desarrollo Territorial Rural, como esquema metodológico que orienta la política social en el medio rural son propuestos por los autores:

- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR
- Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural
- Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
- Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios

¹⁶ Schejtman y Berdegú. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Rimisp

- Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio
- Los programas de DTR deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza
- Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional
- Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo

En síntesis, al esquema de de Janvry y Sadoulet contenido en la figura 1, Shejman y Berdegué proponen incorporar un elemento de contexto mediado por contenidos económicos e institucionales. El resultado es que los nuevos enfoques de política social para la superación de la pobreza rural contienen elementos de la interpretación neoclásica del comportamiento de las familias campesinas, en el sentido de asignación de recursos sobre la base de la maximización de la utilidad, representada en última instancia en una decisión entre consumo y ocio y elementos de la economía institucional centrada en los conceptos de desarrollo institucional para enfrentar las fallas del mercado como son la exclusión social y la existencia de elevados costos de transacción, al cual están frecuentemente expuestos los hogares campesinos.

4.3 Lecciones en torno al instrumental para la ejecución

En este aspecto es donde más avances ha experimentado la política social en América Latina y el Caribe. En efecto, la experiencia de tercerización de servicios y un enfoque concentrado a la demanda con sistemas de costos compartidos por los beneficiarios son esquemas instrumentales que tienden a mantenerse en el futuro.

Junto a lo anterior, el paradigma naciente por así llamarlo, además de incorporar los elementos anteriores, debe profundizar en instrumentos que permitan una mayor participación organizada de la comunidad. Formas que permitan incentivar la acción colectiva entre la población pobre rural son necesarias para el desarrollo y éxito de la aplicación de la política social en el sector rural.

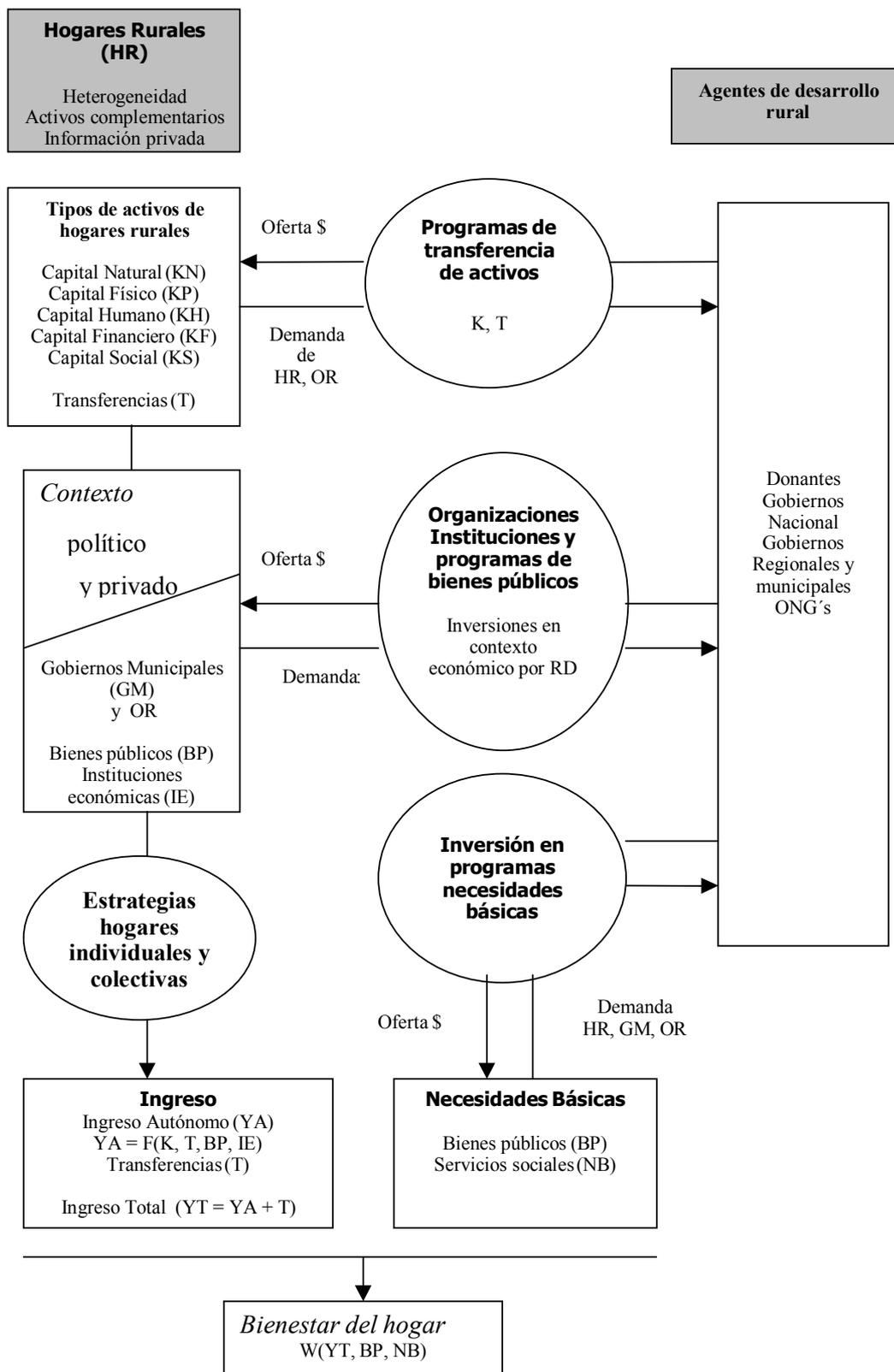


Diagrama 1. Elementos necesarios para el desarrollo rural (de Janvry y Sadoulet 2000).