

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LAS DINÁMICAS SOCIALES,  
LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS INNOVACIONES REQUERIDAS  
PARA EL ÁMBITO RURAL**

**Julio A. Berdegú  
Alexander Schejtman  
Germán Escobar  
Eduardo Ramírez  
Juan Carlos Caro**

**Documento elaborado para la Fundación Chile 21**

**Julio 2003**

## Tabla de Contenidos

<b>A. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>B. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>1</b>
1. Los nuevos rasgos y condicionantes de las sociedades rurales latinoamericanas	1
2. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural	4
3. Las pobrezas rurales	5
4. Políticas diferenciadas para la superación de la pobreza rural	8
5. Un intento de síntesis: el enfoque de Desarrollo Territorial Rural	13
<b>C. LAS DINÁMICAS SOCIALES RURALES</b>	<b>28</b>
1. Las tendencias de la pobreza rural en América Latina	28
2. Empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas	32
3. Migración y remesas	33
4. Urbanización	34
5. Educación y pobreza rural	34
6. Género, empleo y pobreza	36
7. El factor étnico en la pobreza rural	38
<b>D. EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA RURAL</b>	<b>40</b>
1. Experiencias de fomento productivo	40
2. Experiencias de Fondos de Inversión Social	57
3. Experiencias de programas de transferencias directas	69
4. Experiencias basadas en la conservación del medio ambiente y en la promoción de los servicios ambientales	78
5. Experiencias basadas en la promoción de la participación a nivel municipal	84
<b>E. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES</b>	<b>91</b>
1. Determinación por la demanda	97
2. Focalización y participación	99
3. La descentralización y los municipios	101
4. La orgánica de los programas	103
<b>REFERENCIAS</b>	<b>105</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tipología de territorios rurales.....	18
Gráfico 2. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe. .....	30
Gráfico 3. Tasas de asistencia escolar según raza/etnia en los primeros años de educación (reproducido de BID, 2001).....	39
Gráfico 4. Años promedio de educación, indígenas vs no indígenas (reproducido de BID, 2001).....	39
Gráfico 5. Factores e interrelaciones que inciden sobre la pobreza .....	92

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Tendencias poblacionales en Brasil 1991-2000 .....	15
Cuadro 2. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe. .....	29
Cuadro 3. Evolución de la incidencia de la pobreza a nivel de hogares rurales, por país .....	31
Cuadro 4. Empleo rural no agrícola .....	33
Cuadro 5. Remesas de migrantes en el año 2002 (millones de dólares USA).....	33
Cuadro 6. Nivel de urbanización (Porcentaje de la población urbana sobre el total de población) .....	34
Cuadro 7. Población rural de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción (porcentaje de los hombres o mujeres rurales en el tramo de edad).....	35
Cuadro 8. Jóvenes rurales de 14 y 15 años de edad que completaron seis años de estudio .....	36
Cuadro 9. Tasa de participación en la actividad económica de la población rural, por sexo y grupo de edad, en 1999 .....	37
Cuadro 10. Relación entre el salario medio de las mujeres y el de los hombres, por país y años de instrucción escolar, en 1999. ....	38
Cuadro 11. Cajas Rurales de Ahorro y Crédito de la Organización Nacional Indígena ONILH .....	45
Cuadro 12. Síntesis de políticas y Programas del PRONAF .....	54
Cuadro 13. Evolución del financiamiento PRONAF .....	55
Cuadro 14. Recursos ejecutados por la RED ( Millones dólares de cada año) .....	59
Cuadro 15. Presupuesto de PROGRESA (Millones pesos de 1999).....	71
Cuadro 16. Financiamiento del Seguro Social Rural de Brasil .....	76
Cuadro 17. Ámbitos de diseño de programas contra la pobreza .....	94
Cuadro 18. Clases de programas según prioridad de objetivos .....	96
Cuadro 19. Comparación de Programas de Subsidios Alimentarios.....	101

## **A. INTRODUCCIÓN**

El presente documento corresponde al informe final del estudio “Análisis de la situación de las dinámicas sociales, las políticas sociales y las innovaciones requeridas para el ámbito rural”. Este estudio forma parte del proyecto “Desafíos de políticas sociales: los imperativos de equidad y protección social en América Latina.”

El estudio al que corresponde este informe tiene como propósito caracterizar las dinámicas sociales actuales y previsibles que afectan a los hogares rurales, de las cuales debieran hacerse cargo las políticas dirigidas a esos sectores, identificando las políticas sociales aplicadas para el mundo rural en la década del noventa y analizando las reformas e innovaciones que se requieren aplicar según los resultados obtenidos hasta la fecha.

El documento está organizado en cuatro capítulos principales después de esta introducción. En el primero de ellos, se presenta un marco conceptual con base en el enfoque de Desarrollo Territorial Rural, según la propuesta de Schejtman y Berdegú (2003). A continuación se presentan y discuten algunas de las principales dinámicas sociales rurales actuales y futuras. El siguiente capítulo analiza un conjunto diverso de experiencias (política, programas, proyectos) recientes de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe. En el capítulo final se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

## **B. MARCO CONCEPTUAL<sup>1</sup>**

Como veremos en detalle en la siguiente sección, la pobreza afecta a casi dos tercios de los habitantes de las zonas rurales latinoamericanas. Dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996). La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas (de Janvry y Sadoulet, 2002), en tanto que hoy en día hay 16% más indigentes rurales que hace 20 años (Berdegú, 1998).

Aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas. Cada vez somos más quienes pensamos que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo.

### **1. Los nuevos rasgos y condicionantes de las sociedades rurales latinoamericanas**

Para bien y para mal, lo rural en América Latina y el Caribe cada vez se parece menos a las imágenes convencionales. Las transformaciones afectan a todas las dimensiones de la vida rural: la economía, la política, la cultura, las relaciones sociales...

- Se ha acelerado la inserción de las economías rurales en el proceso de globalización, con todas las implicaciones que ello tiene sobre los grados de autonomía de las políticas nacionales. Independientemente de que se considere o no a la globalización como un

---

<sup>1</sup> Con base en Schejtman y Berdegú (2003)

fenómeno nuevo, lo que resulta innegable es que su versión contemporánea muestra diferencias cualitativas con fenómenos de épocas pasadas pues, a decir de Castells (1999 pag. 259) “se trata de una economía capaz de trabajar como una unidad en tiempo real y a escala planetaria.” El comercio internacional y los mercados de capital están articulados globalmente operando las 24 horas del día y a cualquier distancia<sup>2</sup>; las herramientas que lo hacen posible surgen de las tecnologías de información y comunicación. Emergen o consolidan su influencia nuevos actores supranacionales: organismos como la OMC y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación. La capacidad de los gobiernos nacionales para orientar su propia economía se ve limitada por factores que escapan a su control, incluso en circunstancias de un manejo adecuado de las variables macroeconómicas. Paradójicamente, este debilitamiento apunta a la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.

- Se diluyen las fronteras y las distinciones entre los mercados locales, regionales, nacionales y globales de alimentos. Este es un proceso provocado por transformaciones radicales y posiblemente irreversibles en las cadenas agroalimentarias, donde la agroindustria y, sobre todo, un pequeño grupo de gigantescas cadenas multinacionales de supermercados, pasan a tener un papel dominante que les permite imponer normas, estándares y prácticas de abastecimiento, que obligan a los demás agentes a adoptar cambios tecnológicos, organizacionales y de gestión, que a su vez requieren de fuertes inversiones y de economías de escala (Reardon y Berdegú 2002).
- Derivado de lo anterior, la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de las economías rurales. Desaparecen o se debilitan grandes sistemas agrarios que no logran adquirir la capacidad de competir cuando se abren las fronteras comerciales. Al mismo tiempo y debido a las mismas determinantes, aparecen los llamados productos no tradicionales, por lo general orientados a nichos en los mercados de los países desarrollados. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, ella ha acentuado el carácter excluyente y polarizador del proceso de modernización agraria de la región, que ya se manifestaba desde la formación de la Hacienda y las plantaciones (Fajnzylber y Schejtman 1995). La apertura tiende a acelerar estas características del desarrollo agrario, al exponer a los productores a una mayor competencia de las grandes potencias, frente a Estados con menores recursos y márgenes de maniobra para proteger a los más débiles. Se desatan tensiones sociales porque las regiones favorecidas por lo general no son las mismas que las afectadas negativamente, y porque los gobiernos han sido incapaces de organizar la transición de tal forma de maximizar los beneficios y contrarrestar los costos.
- Se desdibuja la identidad entre lo sectorial agropecuario y lo rural. Casi la mitad del ingreso de los hogares rurales de la región, provienen de actividades no agrícolas. En muchos países, un porcentaje creciente de los empleados en la agricultura tienen residencia urbana. El desarrollo de la agricultura es inseparable de la calidad de sus

---

<sup>2</sup> Más de un trillón de dólares es decir más de un millón de millones circulan cada día en los mercados monetarios globales; “se trata de una cantidad tal que colocados los billetes de US\$100 uno sobre otro, su altura superaría más de 20 veces el monte Everest” (Giddens 1999 pag. 10). Las crisis en México (1994), Tailandia, Indonesia y Corea (1997-98) y las actuales de Argentina y Uruguay son testimonio de lo que una estampida del “rebaño electrónico” (Blustein 2001) puede producir.

vínculos con los servicios y la industria. Muchos de los empleos rurales no agrícolas no guardan ninguna relación significativa con la actividad agropecuaria, sino que crecen estimulados por nuevas demandas de los consumidores urbanos por servicios de nuevo tipo (Reardon y Berdegú 2001).

- La globalización y los procesos de privatización desnudan las imperfecciones de los mercados financieros, de tecnología, información, trabajo y tierra. Ello, en momentos en que la existencia y el adecuado funcionamiento de estos mercados es una condición *insustituible* para que los agentes económicos rurales se puedan ajustar favorablemente a las nuevas reglas del juego. El surgimiento de nuevos instrumentos públicos -como los estímulos al riego y a la forestación, los pagos directos a los productores, las desgravaciones progresivas de productos básicos sensibles, los fondos de tierra, entre otros- independientemente de sus virtudes, no parecen suficientes para abordar la magnitud y complejidad de las demandas en materia de reducción de la pobreza rural y de generar capacidad competitiva entre los productores con recursos cuyo potencial está subutilizado. La incertidumbre hace presa de miles de productores y empresarios, en especial los pequeños y medianos, que se preguntan como innovar y como reconvertirse cuando no tienen un acceso adecuado a la información, a la tecnología, a servicios de gestión empresarial, a la tierra, al agua, al financiamiento. Para ellos, se acabó la promesa del ‘Consenso de Washington’ de que los costos de la liberalización valdrían la pena.
- Las fallas no afectan solo a los mercados. Los cambios también han minado la efectividad de las antiguas instituciones<sup>3</sup> y otras nuevas aun no terminan de nacer y consolidarse. ¿Cómo organizar el cambio en este ambiente de vacíos y debilidades institucionales?
- En casi todos los países se extiende y se profundiza la democracia. Los procesos de descentralización tienden a ser mas la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural. Ello abre nuevos espacios a la participación y a la movilización social, lo que estimula la multiplicación de nuevos actores del sector privado, social y del denominado ‘tercer sector.’ Pero los cambios políticos también dejan en evidencia las fallas de gobierno o, mas precisamente, de gobernanza (*governance*).
- Las culturas rurales también se transforman a pasos agigantados. Para comenzar, América Latina es ya una región predominantemente urbana y esta realidad impacta con enorme fuerza en la cultura rural. Por el mayor contacto con lo urbano, las expectativas y los patrones de vida cada día son mas semejantes entre los habitantes rurales y los urbanos, especialmente entre los jóvenes. La incorporación masiva de las mujeres rurales al mundo del trabajo extra-parcelario modifica las relaciones intra-familiares y los tradicionales roles de género. La radio y la televisión llegan con sus nuevos mensajes y pautas a todos los rincones del campo. Decenas de millones de latinoamericanos rurales han tenido la experiencia de vivir y de trabajar en Estados Unidos o en Europa, y muchos de ellos regresan a sus regiones de origen con nuevas músicas, nuevas vestimentas, nuevos hábitos de consumo y de recreación, nuevas conciencias de sus derechos ciudadanos, nuevas aptitudes y habilidades. La globalización es también cultural, para bien y para mal.

---

<sup>3</sup> En el sentido de North (1966), es decir, de las reglas, leyes, normas y códigos de conducta y convenciones, que dan forma a las interacciones en la sociedad y en la economía.

- ❑ La exigencia de sostenibilidad ambiental de las actividades rurales, ha dejado de ser una demanda de sectores minoritarios, y pasa a ser un atributo de calidad impuesto tanto por los consumidores internacionales como por la creciente conciencia de los latinoamericanos en torno al medio ambiente. Ello genera nuevas restricciones que complican a muchos, pero a la vez abre nuevas oportunidades para miles de productores y habitantes rurales que son capaces de dar respuesta a estas nuevas exigencias.

En este mar de cambios, la pobreza rural es la gran constante: el número de pobres rurales en América Latina no se ha reducido a lo menos en las últimas tres décadas. Por sí solo, este hecho podría ser suficiente, al menos a los ojos de muchos de nosotros, para discutir los méritos y el sentido último de las transformaciones. Pero todos estaremos de acuerdo en que la sostenibilidad de la pobreza rural latinoamericana, nos indica que si queremos que los resultados sean diferentes dentro de treinta años más, debemos comenzar por hacer las cosas de una forma distinta.

## **2. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural**

¿Que duda cabe de que los viejos enfoques del desarrollo rural son cada vez mas irrelevantes frente a la magnitud de estos cambios en las sociedades rurales? Sus falencias son conocidas<sup>4</sup>:

- ❑ Hacen caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y de la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, a la necesidad de políticas diferenciadas, que sólo recientemente y de manera muy parcial, han empezado a ser adoptadas de manera explícita por algunos países de la región.
- ❑ Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla con respuestas unívocas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones.
- ❑ Están centrados en la actividad agrícola, no incorporando el carácter multi-activo de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral.
- ❑ No intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas con los recursos de los proyectos de desarrollo, solo para verlas reaparecer al término de los mismos.
- ❑ Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la organización y funciones del sector público e incluso de los Ministerios de Agricultura y de las agencias de desarrollo rural.

---

<sup>4</sup> Para un análisis mas detallado del tema, se puede recurrir, entre otros trabajos, al de Chiriboga (2000) en que analiza las lecciones aprendidas de varios años de políticas de desarrollo rural en la región.

- ❑ Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural, de aquellas de carácter ‘macro’, con lo que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.
- ❑ Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y de sus agentes.
- ❑ No consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, a los servicios, a las empresas medianas y grandes, incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman 1998; Dirven 1998).
- ❑ Carecen de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente, a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad o, a la inversa, no incorporan desde el inicio consideraciones de replicabilidad y ampliación (*upscaling*) de las experiencias exitosas.
- ❑ En un sentido más amplio, no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular los pobres<sup>5</sup>.

### 3. Las pobreza rurales

Dicho lo anterior, queremos sugerir que el concepto de pobreza rural, es un mal concepto cuando se trata de diseñar y operacionalizar políticas públicas. Solo a cierto nivel general, tiene sentido hablar de una política global, o una estrategia global, para la superación de la pobreza. Pero hoy en América Latina por lo general se comprende que la política de superación de la pobreza debe ser algo más que la “política del goteo” – según la cual la pobreza se supera simplemente por la difusión natural en la sociedad de los beneficios del crecimiento de la economía. Es decir, que la superación de la pobreza requiere de políticas e intervenciones públicas específicamente diseñadas con tal fin, dirigidas a atacar causas específicas de la pobreza, y/o a mitigar algunos de sus manifestaciones y efectos más severos. Es a este nivel que pierde sentido el concepto de pobreza rural como un fenómeno homogéneo.

El término “pobre rural” se refiere a una condición de un hogar o un individuo: su imposibilidad de satisfacer ciertas necesidades básicas de ingreso, vivienda, salud y educación. Pero bajo el mismo concepto se engloban realidades muy heterogéneas en cuanto a sus causas, a sus manifestaciones específicas, y a las oportunidades con que cuentan dichos hogares o individuos para enfrentar tal situación. De esta forma, el concepto de “pobreza rural” es análogo al de

---

<sup>5</sup> Las estrategias del llamado desarrollo rural integral, se han circunscrito a la actividad de los pequeños productores como trabajadores agrícolas y sólo a los vínculos que, en cuanto tales, tienen con su entorno. En los trabajos sobre "estrategias de sobrevivencia", aunque se incorpora lo urbano en el análisis de las opciones de empleo e ingreso, el examen de las potencialidades de la referida articulación quedan reducidas a ese ámbito.



“enfermedad”: sirve para describir una condición, pero no nos dice nada sobre las causas, ni sobre las estrategias para responder a tal estado.

Munk-Ravnborg (1996) argumenta que la pobreza es multidimensional. Cualquier medida basada en una sola dimensión (por ejemplo, ingreso anual) entregará una visión inadecuada e incompleta del problema. Además, señala la misma autora, la pobreza es dinámica, es decir, “la pobreza no es solo un estado de carencia, sino un conjunto de procesos que conducen e intensifican tal estado”. De Janvry et al. (1997) confirman lo anterior en su análisis de los ingresos de los campesinos mexicanos y, particularmente, las variaciones intra- e inter-anales de los ingresos, tanto por los ciclos productivos agrícolas, el flujo de transferencias de migrantes, o los efectos de las variaciones climáticas; esta observación lleva a estos autores a identificar los conceptos de pobreza transitoria y pobreza permanente. En consecuencia, una medida útil de la pobreza también deberá ser dinámica, y considerar las estrategias de los hogares rurales en respuesta a su condición. Finalmente, la pobreza rural es contextual (Munk-Ravnborg 1996) , como lo demuestran, por ejemplo, de Janvry et al. (1997) al comparar la situación de comunidades campesinas mexicanas indígenas y no indígenas, o al determinar que la probabilidad de ser pobre de un hogar rural mexicano, varía substantivamente por región geográfica.

El conjunto específico de activos de que dispone o a que accede cada hogar pobre rural, la productividad de dichos activos, y los costos de transacción en que incurren los hogares al vender o al comprar, son las principales determinantes de sus estrategias de generación de ingresos y, en consecuencia, de la heterogeneidad de la pobreza rural (de Janvry y Sadoulet, 1995, 1996 y 1997; Reardon y Vosti, 1997).

La visión más tradicional de la pobreza rural centraba la mirada en los activos directamente relevantes para la actividad agropecuaria. Esta aproximación falla en comprender que los ingresos de los hogares pobres, casi siempre provienen de múltiples fuentes y de diferentes tipos de actividades. En virtud de esta multiactividad, los activos y recursos relevantes para comprender la naturaleza específica de la pobreza rural y evaluar las opciones de estrategias, incluyen al menos los siguientes:

- Activos físicos: tierra, ganado, maquinaria, etc.
- Activos de capital humano: tamaño y composición de la familia, número de dependientes por activo, niveles de educación, experiencia y calificación laboral, etc.
- Activos de capital social: redes y organizaciones sociales, normas de reciprocidad, etc.

Diferentes tipos de hogares rurales disponen de combinaciones o conjuntos también particulares de activos y recursos. La combinación de activos de los hogares pobres, determina un tipo particular de pobreza. No hay una pobreza rural, sino que hay pobrezas rurales. De acuerdo a este enfoque, habrá hogares pobres en tierra y menos pobres en capital humano; otros que son ricos en capital social y en los que el ingreso depende de la gestión de recursos comunes; otros que carecen de casi todos los tipos de recursos, salvo mano de obra no calificada y muchas veces de edad avanzada; hay hogares cuyo ingreso es muy bajo, pero que se localizan en zonas relativamente bien dotadas de escuelas, hospitales o caminos.

Los distintos tipos de pobrezas rurales determinan, además, diferentes estrategias de los hogares para tratar de generar ingresos. Dichas estrategias movilizan los activos y recursos de que disponen en mayor abundancia, o los que bajo sus circunstancias específicas pueden ser más productivos. En general, los ingresos de cada hogar pobre rural, provienen de una gama de empleos y actividades, aún cuando un componente pueda tener un mayor peso que otro.

El caso de Chile, respecto del cual tenemos cifras a la mano del nivel de detalle necesario<sup>6</sup>, sirve para establecer nuestra argumentación. La situación en 16 áreas de pobreza rural en ese país, se puede resumir siguiendo el esquema propuesto por Schejtman (1996). En el caso chileno, se puede demostrar la existencia de al menos ocho tipos diferentes de estrategias de generación de ingresos a nivel de los hogares rurales pobres, que van desde aquellas basadas principalmente en la producción agropecuaria por cuenta propia, hasta otras que dependen de las transferencias y subsidios públicos, pasando por otras ordenadas en función del trabajo asalariado. De acuerdo a este estudio, el acceso a tierra, la localización geográfica (que determina el tamaño y la estacionalidad de los mercados de mano de obra, así como el potencial productivo de la tierra), y la etapa de desarrollo del grupo familiar (que afecta tanto la productividad de la mano de obra como la relación entre dependientes y trabajadores activos en cada hogar), son los factores que mayor influencia tienen en la diferenciación de las estrategias de generación de ingresos.

De Janvry y Sadoulet (1997), y de Janvry et al. (1997) analizan el caso de los ejidos mexicanos, e identifican al menos ocho grupos significativos de hogares dependiendo del tipo y cantidad de recursos y activos de que disponen. El porcentaje de hogares pobres en cada uno de estos tipos de hogares, varía entre 17% y 75%. Dependiendo del conjunto específico de activos de cada tipo de hogar, se pueden identificar estrategias predominantes de generación de ingresos. Así, los hogares con bajos niveles de activos físicos, de capital humano y de capital social, dependen del trabajo asalariado no calificado y mal remunerado, ya que la mano de obra es el único recurso de que disponen. Los hogares con altos niveles de capital humano, escaso o nulo acceso a activos físicos y altos niveles de capital social (en especial experiencia de migración), generan su ingreso principalmente en base al trabajo asalariado y a las transferencias de miembros del hogar que han migrado a Estados Unidos o a otras regiones del país.

A la misma conclusión llega Escobal (1996), trabajando con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales del Perú de 1994. La disponibilidad de tierra, mano de obra familiar y cabezas de ganado, la educación promedio de los miembros del hogar y el porcentaje de ellos con experiencia migratoria, y el acceso a crédito determinan una amplia gama de diferentes estrategias de generación de ingresos entre los hogares rurales peruanos. Escobal además concluye que lo importante es la combinación específica de activos, ya que no existe ninguna relación unívoca entre ninguno de los recursos mencionados por sí mismo, y el nivel de ingresos del hogar.

---

<sup>6</sup> Se trata de los resultados de una encuesta contratada en 1996 por el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (MIDEPLAN), y procesada por RIMISP, representativa de los 200 mil hogares de 16 áreas de concentración de pobreza rural, en la zona Centro Sur a Sur del país.

#### 4. Políticas diferenciadas para la superación de la pobreza rural<sup>7</sup>

Una propuesta central de este documento es que la estrategia de lucha contra la pobreza debe basarse en un enfoque de políticas diferenciadas, que permita que los campesinos productores, los minifundistas, los asalariados rurales, y los microempresarios rurales no agrícolas, puedan valorizar aquellos recursos y activos en que se sostienen sus estrategias de generación de ingresos.

##### *(a) Políticas macroeconómicas y sectoriales conducentes a la reducción de la pobreza*

Las políticas de ajuste y estabilización de los 80, y aquellas que han comenzado a ser puestas en práctica con posterioridad a la crisis, generan un conjunto de condiciones que favorecen un crecimiento más equitativo en el sector rural latinoamericano. Sin embargo, la realización efectiva de este potencial creado por las reformas macro, requiere de acciones complementarias a un nivel más micro, ya que las primeras, por si mismas, son necesarias pero no suficientes para provocar un crecimiento más equitativo.

Larrañaga (sin fecha) realizó un análisis econométrico orientado a evaluar el impacto del ajuste macroeconómico que se llevó a cabo Chile entre 1982 y 1987, sobre la agricultura y la pobreza rural. En un primer período (1982-83), el ajuste agudizó muy significativamente la pobreza rural, por el efecto combinado de la caída en el empleo, en los salarios agrícolas y rurales y en los excedentes de las unidades campesinas. A partir de 1983, se aplica una política más pragmática hacia la agricultura - que incluyó la introducción de bandas de precio, apoyo tecnológico y crediticio, etc. Esta política de “ajuste pragmático” favoreció a los campesinos productores al elevar sus excedentes, pero fue negativa para aquellos hogares más dependientes del trabajo asalariado. Es decir, una misma política, supuestamente homogénea, beneficia a algunos tipos de pobres rurales, pero perjudica a otros.

Escobal (1996) realizó un estudio en profundidad del impacto de la política de ajuste de los 80 en el Perú, sobre 11 tipos de habitantes rurales, en las tres grandes regiones agroecológicas de ese país. La conclusión a la que llega Escobal es similar a la de Larrañaga: algunos tipos de productores campesinos se vieron beneficiados por las políticas de ajuste y liberalización, mientras que otros sufren una notable caída en sus ingresos. Las estrategias empleadas por estos distintos tipos de campesinos para compensar a los efectos de las políticas macroeconómicas, también fueron diversas, de acuerdo al tipo de activos de que disponían cada uno de ellos. Por ejemplo, en algunos casos, se buscó compensar la caída en los ingresos agrícolas a través de una mayor migración temporal. Otros tipos de hogares intensificaron aún más la sobreexplotación de los recursos naturales. Una tercera estrategia - de los grupos campesinos beneficiados por las políticas de ajuste - fue aprovechar las nuevas condiciones para vincularse exitosamente a nuevos mercados de productos agropecuarios.

Es indudable que el crecimiento del sector agropecuario tiene el potencial de generar un ambiente más favorable para los hogares rurales pobres. Sin embargo, el caso reciente de Chile permite

---

<sup>7</sup> Las categorías de políticas incluidas en esta sección, se basan en lo propuesto por de Janvry y Sadoulet (1997)

ilustrar que el crecimiento sectorial, por si mismo, no basta para asegurar un progreso sostenido en la caída de los niveles de pobreza rural y, particularmente, de la extrema pobreza. Entre 1987 y 1994, el PGB agropecuario crece fuertemente, en alrededor de 50%; entre 1994 y 1996, el crecimiento sectorial continúa, pero a un ritmo menor. La pobreza y la indigencia rurales caen fuertemente hasta aproximadamente 1992, pero a partir de entonces esta tendencia se detiene y el número de pobres e indigentes deja de caer y, de hecho, en el caso de los pobres no indigentes, aumenta ligeramente entre 1994 y 1996.

*(b) Más activos y más oportunidades de acceso a ellos*

Algunas de las políticas estarán orientadas a transferir activos a los pobres rurales, o bien a facilitar el acceso de los pobres a ellos mediante mecanismos básicamente de mercado.

Algunos de los casos que serán presentados más adelante, demuestran que a mayores niveles de activos, mayor es el ingreso de los hogares pobres. Estos activos serán diversos, dependiendo de las características de cada hogar: mayor capital humano vía capacitación laboral, educación y servicios, fiscalización de la legislación laboral y programas de salud; mayores activos físicos facilitando el acceso a tierra, ya sea mediante transferencias directas, o estimulando los mercados locales de tierra a través de marcos legales y operacionales que faciliten la titulación, las medierías, los arriendos de largo plazo, etc.; mayor capital social, generando espacios y oportunidades políticas para que las instituciones y organizaciones sociales se desarrollen y tengan un rol más activo en la conducción de nuevas oportunidades económicas o de gestión de los recursos naturales y productivos, como los sistemas de riego en proceso de privatización, por ejemplo; etc.

La pobreza es, en un momento y lugar dados, carencia de activos y recursos. Superar la pobreza implica que los pobres rurales tengan más activos, y más oportunidades de acceso a ellos.

*(c) Mayor productividad de los activos de los pobres*

Otras políticas irán orientadas a elevar la productividad de los recursos y activos de que los pobres logren disponer.

A pesar de la incredulidad que reina en algunos ambientes sobre el potencial de generación de ingresos de los programas de desarrollo tecnológico con comunidades rurales pobres, existen numerosos ejemplos muy exitosos de iniciativas de este tipo (Berdegú y Escobar 1997; Berdegú 1998). Estas iniciativas tienen, sin embargo, un conjunto de nuevos elementos en común: (i) se centran en la identificación de oportunidades de mercado y en la creación de condiciones de competitividad; (ii) asumen un enfoque sistémico, buscando la construcción de nuevas relaciones entre la agricultura campesina, la agregación de valor, los sistemas de mercadeo, los mercados, las agroindustrias, etc.; (iii) construyen alianzas estratégicas entre los productores, sus organizaciones, y diversos tipos de agentes intermedios, públicos y privados; (iv) adoptan enfoques y sistemas organizacionales flexibles, con alta capacidad de reacción y

ajuste ante los inevitables cambios en los entornos; (v) apuntan a desarrollar capacidades permanentes en las comunidades locales.

*(d) Reducir los costos de transacción de los pobres rurales*

Uno de los avances teóricos potencialmente más interesantes para el diseño de políticas diferenciadas de lucha contra la pobreza rural, es el de la nueva teoría económica de las instituciones (North, 1990). Los costos de transacción que median la relación entre los hogares pobres y los mercados, determinan en gran medida los precios efectivamente recibidos y pagados por ellos (de Janvry et al., 1991). Los altos costos de transacción característicos de la relación entre los pobres rurales y los mercados, determinan una brecha entre los precios efectivos percibidos por los bienes y servicios que estos hogares venden, y aquellos que pagan al comprarlos. Dada esta situación, numerosas transacciones de los pobres rurales se realizan a través de arreglos institucionales distintos al mercado. Figueroa (1998) argumenta que los mercados son factores dinamizadores por cuanto otorgan incentivos al riesgo y al emprendimiento; la inexistencia de mercados por altos costos de transacción es una limitante del desarrollo, aun cuando las transacciones fuera del mercado tienen la virtud de fortalecer las redes e instituciones sociales que las contienen.

Un caso de especial importancia es el de los mercados de crédito. La inmensa mayoría de los pobres rurales no tienen acceso a los mercados formales de crédito, tanto para la producción agropecuaria como para el desarrollo de microempresas rurales no agrícolas (Chaves y Sánchez 1997) Ello obliga a los pobres a implementar estrategias de compensación, cuyos costos de transacción son significativamente más altos que el costo de acceder a los mercados formales de crédito. Ejemplos de estas estrategias son la diversificación, el uso de tecnologías menos productivas y rentables pero de menor riesgo, la inversión en animales, generación de efectivo a través de la migración y de la venta de fuerza de trabajo, etc. (de Janvry y Sadoulet 1997; ). Sin embargo, la experiencia indica que las intervenciones públicas a la antigua usanza, frecuentemente resultan en afectar las posibilidades de desarrollo de los mercados de crédito que los campesinos y los microempresarios rurales requieren para el crecimiento de sus economías y sus ingresos. No se trata entonces de retornar a los programas públicos de crédito rural, con todos los vicios conocidos. El objetivo de la intervención pública debería ser, en cambio facilitar el acceso general de los pobres rurales a sistemas viables y competitivos de ahorro y crédito, facilitando un entorno en el cual puedan desarrollarse y prosperar nuevas instituciones privadas y sociales, capaces de brindar esos servicios (Chaves y Sánchez 1997).

*(e) Empleo rural no agrícola*

Hay un consenso creciente en señalar las limitaciones del desarrollo agropecuario – en especial en zonas pobres - para sustentar por si mismo una estrategia nacional de superación de la pobreza rural. Este enfoque agropecuario y con fuerte énfasis en lo tecnológico, ha sido el predominante en la región desde hace al menos 15 o 20 años. Hoy en día se extiende una frustración con esta estrategia, provocada tanto por la constatación sobre la falta de eficacia de los programas y proyectos basados en esta aproximación, como en el descubrimiento – relativamente reciente – de

los fenómenos de la urbanización del medio rural y del crecimiento del componente no predial-agropecuario del ingreso de los hogares rurales, especialmente de los más pobres.

Reardon y Berdegué (2001) han demostrado recientemente que el ingreso rural no agrícola en la región representa, en promedio, 40% del ingreso rural total.

De acuerdo a un reciente documento del BID (1998) en que expone su nueva estrategia para la reducción de la pobreza rural, "al menos un tercio de los pequeños productores serían minifundistas con limitadas posibilidades de resolver sus condiciones de pobreza a través del desarrollo agropecuario". Esta afirmación abarca a aproximadamente 16 millones de pobres rurales en América Latina, cerca de un 25% del total. Más aún, el BID estima que este grupo de campesinos pobres con escaso potencial productivo, tenderá a crecer en los próximos años. Ello es confirmado por Garrett (1997), quien afirma que el número de minifundios creció en un 47% entre 1980 y 1990, para llegar a representar al 64% de los 17 millones de predios agrícolas de América Latina. Para este conjunto, el BID postula tres alternativas: creación de empleo no agrícola en el medio rural, fomento de microempresa no agrícola en el medio rural, y formación laboral para apoyar la inserción calificada en el mercado laboral.

Una reciente serie de estudios auspiciados por el Banco Mundial (López y Valdés, 1997), llega a conclusiones similares. Según este trabajo, aproximadamente un 50% del empleo rural se desarrolla en sectores distintos al agropecuario.

En países como Chile, Costa Rica o Venezuela, el autoempleo en la finca corresponde a menos de un tercio del empleo total rural, aunque dicho porcentaje sube a entre un 50% y un 65% en países más pobres, como Paraguay, Honduras o Guatemala (Cox Edwards, 1997).

Cruz et al. (1998) revisan los datos de siete encuestas de hogares rurales para cinco países de América Latina, y concluyen que en ellos el 43% del ingreso total proviene de fuentes extra-finca.

De Janvry et al. (1997), por ejemplo, muestran que el porcentaje de los hogares campesinos mexicanos, cuyo ingreso proviene en más de un 50% de fuentes externas a la finca, es, en promedio, de 60.1%, con un rango entre 38.6% y 73%, dependiendo si la clasificación de hogares se hace por región geográfica, por tamaño de la finca, por quintil de ingreso, o por origen étnico de la familia. Es decir, con independencia del punto de vista del análisis, los pobres rurales mexicanos son, en gran medida, asalariados, migrantes, artesanos, microempresarios... además de campesinos productores.

Sobre la base de este tipo de datos, se ha ido afianzando lo que Reardon et al. (1998) llaman un "sentido común de políticas", que indica que el empleo rural no agrícola y la promoción de microempresas rurales, reducirán las desigualdades en el ingreso rural. Sin embargo, estos mismos autores, aportan evidencias empíricas y teóricas que cuestionan las promesas de este nuevo sentido común. En primer lugar, porque no se ha demostrado que estas nuevas actividades generen ingresos de suficiente magnitud como para contrarrestar la desigualdad en la distribución

de los ingresos rurales. Segundo, porque hay evidencias que indican que el empleo rural no agrícola, también se concentra en los grupos y regiones menos pobres. En tercer lugar, porque se asume que el ingreso adicional generado fuera de la finca, se traducirá en un incremento del ingreso total del hogar por el mismo monto, a pesar de bastante evidencia en el sentido contrario.

López y Valdés (1997) aportan también elementos que cuestionan la concepción del ingreso rural no agrícola como una panacea. Ellos señalan, por ejemplo, que el empleo rural no agrícola es mayor en zonas que disponen de mejores carreteras, electricidad y servicios de telecomunicaciones, las que por supuesto no son las áreas de principal concentración de los campesinos con escaso potencial productivo agropecuario.

Sin embargo, el principal error de este nuevo sentido común de política, es que cae en la misma postura que critica respecto del enfoque “agrarista”: olvida que los hogares rurales pobres se caracterizan por su multiactividad y por diversas fuentes de ingreso. Ninguna de estas es prescindible, al menos en el mediano plazo. En el caso de Chile, por ejemplo, los hogares campesinos pobres más “productores”, generan en promedio 34% de su ingreso de fuentes extrafinca. De forma análoga, los hogares rurales sin tierra obtienen en promedio un 32% de su ingreso de fuentes distintas al empleo asalariado. En ambos casos, la pérdida de estos ingresos “complementarios”, implica automáticamente la caída a una situación de indigencia.

La existencia de diversos tipos de pobreza rurales, derivadas de distintas posiciones de los hogares en relación a bienes y activos, hace indispensable, entonces, no la sustitución de una estrategia unidimensional de sesgo agropecuario, por otra estrategia unidimensional orientada a la generación de empleo no agropecuario. Ello, de la misma forma que las esperanzas puestas en el altar de la tecnología no compensaron las promesas hechas en su momento, cuando desde esa visión se criticaba a los enfoques estructuralistas que predicaban la Reforma Agraria.

#### *(f) Proveer infraestructura y servicios públicos*

Más allá de las actividades que los pobres rurales puedan acometer por si mismos, en forma individual o asociativa, el desarrollo de infraestructura y de acceso a los servicios públicos como educación, salud, comunicaciones, constituye un espacio que solo puede ser llenado con una fuerte y decisiva dosis de intervención pública.

Algunas de estas intervenciones (en educación, vivienda y salud, por ejemplo) permitirán resolver directamente algunas de las carencias que dan lugar a la condición de pobreza. Las inversiones en infraestructura (caminos, obras de regadío, etc.), tienen el efecto de cerrar la brecha entre los precios a los cuales los pobres rurales venden y compran, y generan oportunidades para nuevas inversiones y empleos, muchas veces de tipo no agropecuario.

#### *(g) Fortalecer las instituciones sociales rurales*

El concepto de capital social es relativamente reciente en la literatura (Coleman 1988, Putnam 1993, Evans 1996), pero en torno de él se ha consolidado un fuerte reconocimiento de que la

estructura de relaciones entre diversos actores (individuales, corporativos o colectivos), facilita ciertas acciones que hacen posible el logro de determinados fines, los que no se podrían alcanzar en ausencia de tal sistema de relaciones.

El concepto de capital social ofrece una nueva forma de mirar el problema de la acción social. El desarrollo del capital social de los pobres rurales, mejor su capacidad para responder a nuevas condiciones potencialmente favorables.

Por ello es que la reducción de la pobreza rural, requiere también de políticas que se proponga facilitar la innovación institucional en el sector rural, la cooperación y la asociatividad, la intervención de las organizaciones sociales locales y los organismos intermedios en nuevas funciones antiguamente reservadas al estado, el acceso a información y conocimientos, etc.

La insatisfacción con los enfoques tradicionales ha dado lugar a una serie de formulaciones estratégicas para reenfocar el desarrollo rural y el combate a la pobreza, las que en general avanzan hacia una propuesta de enfoque territorial.

#### *(h) Migración y remesas*

Los datos más recientes demuestran la consolidación de las remesas de los migrantes, como uno de las más importantes –si no es que el más importante- flujos de financiamiento para las zonas y hogares rurales pobres latinoamericanos (FOMIN 2003). En efecto, en el 2002 el flujo de remesas (US\$ 32 mil millones) igualó al de inversión extranjera directa y superó con creces el financiamiento de la cooperación oficial al desarrollo.

Durante el año 2002, el flujo de remesas tuvo un incremento del 17.6% respecto del 2001. Las remesas a todos los países latinoamericanos –salvo Bolivia- aumentaron más de 10% en el año, con Colombia (28%), Jamaica (27%), Perú (24%), Guyana (23%), Cuba (22%) y Honduras (22%), mostrando aumentos superiores al 20% anual.

En seis países de la región, las remesas representan 10% o más del Producto Geográfico Bruto: Nicaragua (29.4%), Haití (24.2%), Guyana (16.6%), El Salvador (15.1%), Jamaica (12.2%) y Honduras (11.5%).

Estudios del BID muestran un efecto multiplicador de las remesas de 3:1, por lo que este flujo de financiamiento apalancó alrededor de US\$ 100 mil millones en actividad económica en el 2002, concentrada de manera importante en zonas y hogares rurales pobres.

### **5. Un intento de síntesis: el enfoque de Desarrollo Territorial Rural**

¿Cómo articular e integrar en una propuesta coherente esta diversidad de opciones? En los últimos años se ha ido produciendo un interesante acuerdo –que compromete a ONG, gobiernos, organizaciones sociales, organismos internacionales y al mundo académico- en torno al denominado enfoque de Desarrollo Territorial Rural.



Schejtman y Berdegú (2003) 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.

A partir del análisis de diversas experiencias latinoamericanas y de otras regiones, de la revisión de las estrategias rurales de los organismos internacionales y de la reflexión crítica sobre distintos avances teóricos (en particular, sobre desarrollo económico y espacio y sobre participación, ciudadanía y descentralización), Schejtman y Berdegú proponen ocho criterios operativos para el enfoque de Desarrollo Territorial Rural:

*(a) La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR*

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y del desarrollo institucional.

La competitividad, el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbano-rurales, son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivo compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados.

Por otra parte, este criterio también hace referencia a que ambos elementos son indispensables para el logro del fin del DTR: la superación de la pobreza.

La transformación productiva por sí misma, cuando es excluyente, se muerde la cola, como lo demuestra la frustración de las expectativas de la ‘teoría del goteo’. Cientos de proyectos de desarrollo rural se han agotado en la promoción de la participación sin ningún efecto durable en la pobreza, precisamente por haber omitido la exigencia de la transformación productiva.

*(b) Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural*

Si tomamos un cierto umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano<sup>8</sup> quedará en evidencia que hay una clara sobreestimación del grado de urbanización de buena parte de los países de la región como puede inferirse, por comparación, de un estudio realizado por von Meyer y Muheim (1997) para el Servicio de Desarrollo Territorial de la OECD<sup>9</sup>. Dicho trabajo estableció que para el promedio de los países considerados, un 40% de la

---

<sup>8</sup> Abandonando por lo tanto el llamar urbanas a las capitales municipales por solo ser tales, a pesar de que ni su nivel de infraestructura ni su peso poblacional permiten esperar de ellas un papel dinamizador de su entorno.

<sup>9</sup> La OECD ha desarrollado una clasificación de territorios en dos etapas, combinando información regional y local. En la primera, las comunidades se separan entre rurales y urbanas tomando 150 habitantes por km<sup>2</sup> y en la segunda, los territorios son

población era “predominantemente urbana” y un 28% “predominantemente rural”; incluso para Estados Unidos eran de 36% y 30% respectivamente a pesar de que menos del 4% de la población se emplea en la agricultura.

En el caso de Brasil, da Veiga (2001) reclasificó los núcleos rurales con criterios de densidad demográfica, adoptando 80 hab/km<sup>2</sup> o más para lo urbano y clasificando los núcleos rurales entre los que expulsan, mantienen o atraen población. El resultado se muestra en el cuadro 1, que nos permite destacar que el supuesto carácter universal y unidireccional de la migración rural → urbana, planteado a partir de agregados poblacionales y definiciones arbitrarias de lo rural y de lo urbano, requiere ser calificado, dada la importancia de los vínculos entre los núcleos urbanos y el desarrollo de su *hinterland* rural.

*Cuadro 1. Tendencias poblacionales en Brasil 1991-2000*

Tipos	Municipios		Población (millones)		Variación 1991-2000	Variación %
	Número	%	1991	2000		
Expulsan	2025	45	20.8	19.7	-1.1	-5.3
Mantienen	1351	30	16.0	17.5	1.5	9.7
Atraen	1109	25	11.0	14.4	3.4	31.3
RURALES	4485	100	47.7	51.6	3.9	8.1
URBANOS	1122		99.1	118.0	18.9	19.1

FUENTE: da Veiga (2001)

El análisis de las tendencias demográficas entre dos censos revelarán la existencia de un número significativo de pequeños y medianos núcleos urbanos que han mostrado capacidad de crecimiento equivalentes o mayores a los de las ciudades medianas y grandes, como lo revelan los trabajos hechos para Bolivia, (Paniagua 1994), Chile (Cruz 1998) y Brasil (da Veiga 2001). Este análisis debiera utilizarse como un indicador de tendencias con un potencial dinamizador de los territorios rurales a los que dichos núcleos perteneces..

En el caso de México, de Janvry y Sadoulet (2002) analizaron las determinantes del crecimiento del empleo en manufacturas y servicios en los municipios rurales y semi-urbanos (15,000 habitantes o menos). De acuerdo a su estudio, la cercanía a centros urbanos con más de 250,000 habitantes, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre los sectores rurales y los urbanos, explican el 94% y el 67%, respectivamente, del crecimiento de empleo en manufactura y servicios, en los municipios rurales y semi-urbanos.

En síntesis, lo que el criterio 2 destaca como esencial para la propuesta del DTR, es que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente

---

delimitados reflejando los mercados de trabajo, a partir de los patrones de movilidad de mano de obra (*commuting patterns*) y distinguiendo tres categorías: predominantemente urbana si menos del 15% del área vive en comunidades rurales, predominantemente rural si más del 50% lo hace e intermedias al resto.

incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.<sup>10</sup>

*(c) Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.*

No puede haber una definición *operacional* genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el ‘mundo externo,’ en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio ‘objetivamente existente’ y delimitable por un puro ejercicio técnico *ex ante* en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural.

Sin desmedro de lo anterior, la identidad y los límites del territorio muchas veces están básicamente predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. Por ejemplo, cuando se trata de una comunidad o de un conjunto de comunidades con identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. En otros casos, una característica geográfica como un microclima o la accesibilidad a un valle cerrado, pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio. En ocasiones, la división político-administrativa subnacional es inescapable debido a las facultades legales o aun constitucionales de los respectivos gobiernos. Lo importante es que no cabe hacer abstracción de estos “territorios predeterminados” al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, sino que lo que corresponde es ajustar a ellos nuestros objetivos.

En otros casos, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio<sup>11</sup>. Hablamos aquí de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una “identidad territorial.”

En definitiva, para los efectos de procesos de DTR, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

---

<sup>10</sup> El criterio se puede ilustrar con el ejemplo del proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, en Perú, que incluye entre sus usuarios de servicios técnicos y financieros a empresas localizadas tanto en el área agrícola como en pueblos y ciudades, en el entendido de que estas últimas cumplen un papel de ‘locomotoras’ de las primeras.

<sup>11</sup> En el PRONAMACH de Perú, una de las comunidades beneficiarias solicitó que se le diera carácter político-administrativo a la cuenca intervenida por el proyecto, y que la separara del municipio en que estaba inserta.

*(d) Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios*

Dada la gran variedad de situaciones o de configuraciones territoriales, es importante proponer una tipología de configuraciones territoriales a partir de criterios que se consideren relevantes desde el punto de vista de los posibles diseños de estrategias de DTR.

Se encuentran en la literatura varias tipologías. Eli da Veiga (2001) propone una basada en el dinamismo relativo el territorio, combinado con la estructura agraria y sugiere la existencia de seis tipos de territorios para el Brasil:

- (a) Situaciones regionales que tienden a articular un buen desempeño de la agricultura familiar con un entorno socioeconómico flexible y diversificado.
- (b) Situaciones regionales que tienden a combinar la presencia de una agricultura patronal con un entorno socioeconómico generador de oportunidades de trabajo no agrícola tanto rural como urbano.
- (c) Situaciones regionales que tienen a combinar la crisis de la actividad agrícola tanto familiar como patronal con un entorno socio económico incapaz de absorber los excedentes poblacionales de las áreas rurales.
- (d) Situaciones de vaciamiento poblacional que tienden a combinar sistemas productivos muy extensivos, en general ganaderos, con un entorno socioeconómico rígido, especializado o ahorrador de mano de obra.
- (e) Situaciones en las que la ocupación territorial es tan reciente y la precariedad del entorno socioeconómico es tan grande, que aún no están definidas las alternativas de viabilidad de uno de los cuatro patrones anteriores.
- (f) Situaciones de tanta fragilidad de los ecosistemas o del entorno socioeconómico que impiden la intensificación de prácticas agrícolas bloqueando al mismo tiempo la generación de oportunidades de trabajo no agrícola.

En el programa LEADER se plantearon criterios derivados del grado de presencia de ocho variables: imagen y percepción; mercados y relaciones externas; actividades y empresas; gobernanza y recursos financieros; conocimientos; técnicas y competencias; cultura e identidad; recursos humanos y; recursos físicos. A partir de estas características, LEADER plantea la siguiente tipología:

1. Territorios donde las empresas son numerosas, así como las actividades de colaboración para la producción, promoción, o búsqueda de información.
2. Territorios donde las empresas son también numerosas pero trabajan de manera dispersa, sin vínculos con el territorio y sin mecanismos de colaboración, aunque estas empresas participen en un único sector de actividad.
3. Territorios donde las empresas son escasas y dispersas pero dónde puede recuperarse un sector, una actividad, un elemento histórico o natural, para servir de base a una estrategia de dinamización local.
4. Territorios donde las empresas se concentran en una parte determinada del territorio, mientras que en otras partes desaparecen, no renuevan su oferta o simplemente no existen. Los

instrumentos institucionales para realizar intervenciones diferenciadas, destinados a aportar el equilibrio en el acceso a las oportunidades, son escasos o poco eficaces.

5. Territorios que sufren de éxodo rural intenso o de aislamiento, donde hay una fuerte tendencia a abandonar la agricultura y/o a cerrar las empresas que subsisten (la mayoría de ellas en manos de empresarios de avanzada edad). El territorio se vacía y parece indispensable encontrar nuevos recursos o actividades para introducir lógicas de dinamización.

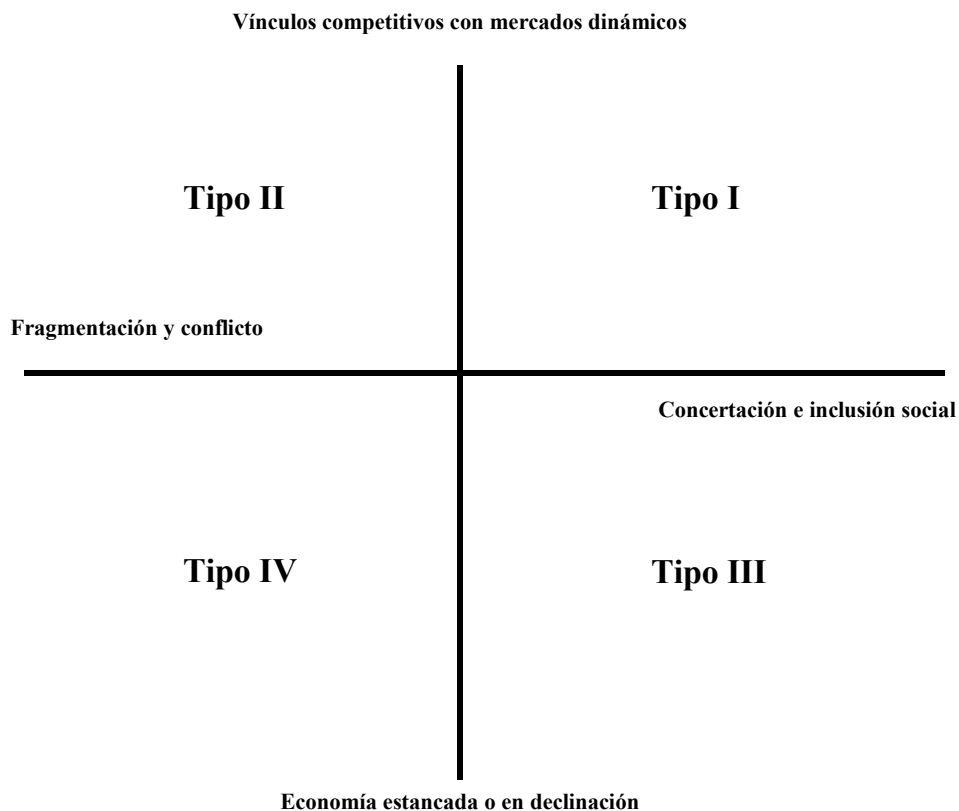


Gráfico 1. Tipología de territorios rurales

La tipología que Schejtman y Berdegú (2003) proponen es *funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de DTR*. Se sintetiza en el gráfico 1 y contiene cuatro tipos generales de territorios rurales<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> Esta tipología es puramente conceptual; en los territorios realmente existentes se encontrarán muchas variantes que no corresponden a los tipos 'puros' que nosotros describimos.

- Territorios Tipo I: Son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.

La economía del territorio se ha articulado competitivamente a mercados dinámicos. La exposición a la demanda de los mercados externos, con sus normas y estándares públicos y privados, así como a la competencia de otras regiones o países, es un estímulo permanente para los procesos de innovación tecnológica. La existencia de núcleos urbanos y de vínculos eficientes entre ellos y el *hinterland* rural, aseguran que las unidades productivas del territorio tengan acceso oportuno y a bajo costo a insumos y servicios, a capacidades laborales, técnicas y de gestión relativamente sofisticadas, a servicios públicos, a información, etc., que no estarían disponibles en ausencia de esta relación urbano-rural.

Los agentes locales se relacionan eficiente y eficazmente entre si y con otros localizados fuera del territorio, debido a que cuenta con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) que estimulan y premian tales relaciones. Gracias a estas relaciones, estos territorios tienen una identidad nítida, bien definida, socialmente incluyente y socialmente construida. Gracias también a estas relaciones quien compite es el territorio, o, mas precisamente, las empresas individuales compiten gracias a las relaciones sociales y económicas que son la esencia del territorio.

El Bajío o el Noroeste mexicanos y la región Central de Chile, son ejemplos de este tipo de territorios, construidos en torno a la agricultura y a la agroindustria. También lo son la península de Guanacaste, Costa Rica, en torno al turismo; o la zona de San Pedro Sula en Honduras, con su manufactura; o los municipios rurales que rodean a Sao Paulo, con su agricultura, agroindustria, comercio y servicios de recreación.

- Territorios Tipo II: Son aquellos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.

Los territorios del Tipo II comparten con los del Tipo I el contener sectores económicos fuertes, vinculados competitivamente a mercados dinámicos.

Sin embargo, a diferencia de los territorios del Tipo I, los del Tipo II se caracterizan institucionalmente por la fragmentación, el conflicto social y la exclusión de la mayoría de la población, especialmente de los sectores más pobres. Las empresas residen en el territorio, pero no inciden positivamente sobre su desarrollo.

Ejemplos de territorios Tipo II se pueden encontrar en algunas zonas del Sur de Chile, en que co-habitan enormes empresas forestales que son líderes mundiales en su campo, junto con una masa empobrecida de indígenas mapuches; o las zonas de la Amazonía brasilera o de partes de Chiapas, en México, en que grandes empresas ganaderas y forestales han

vivido desde siempre en una permanente condición de conflicto con la población local, la que se caracteriza por los más bajos índices de desarrollo social.

- Territorios Tipo III: Son aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta<sup>13</sup>, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

Enormes espacios de la América Latina rural se caracterizan por la existencia de instituciones sólidamente arraigadas, construidas muchas veces a lo largo de siglos, que norman buena parte de la vida cotidiana de sus habitantes. Aquí hay autoridades y gobierno comunitario; reglas que norman el uso de los recursos naturales; convenciones y normas que estructuran la conducta de la gente; tradiciones legales ancestrales que en algunos casos cuentan con el reconocimiento de la legislación nacional y que son suficientes para encausar y resolver los conflictos locales; hay, por cierto, una cultura distintiva.

Todo lo anterior juega un papel clave en facilitar la sobrevivencia de la población en un contexto de economías deprimidas, basadas en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y, crecientemente, la emigración y las remesas de los emigrados.

Ejemplos de este tipo de territorios rurales se encuentran, por millares, en los Altos Andes, en el Sur de México y en América Central, en el Noreste de Brasil.

- Territorios Tipo IV: Se trata de territorios en franco proceso de desestructuración societal.

Al igual que los territorios del Tipo III, se caracterizan por sus economías deprimidas y estancadas. Pero, a diferencia aquellos, los del Tipo IV padecen de fuertes fracturas sociales y de instituciones débiles o inexistentes que estructuren de manera positiva la vida cotidiana local.

Ejemplos de estos territorios rurales los encontramos en muchos municipios de Colombia, en la costa del Sureste mexicano, y, hasta hace no mucho, en muchas de las regiones azotadas por los conflictos bélicos en Centroamérica.

*(e) Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio*

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que solo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas.

---

<sup>13</sup> En el sentido de Ostrom, que se refiere a instituciones que son capaces de generar reglas legítimas y de hacerlas cumplir.

Los sectores rurales pobres pueden por si mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres solo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

Existen innumerables ejemplos de iniciativas que responden a esta lógica: agricultura de contrato; contratos de abastecimiento a supermercados y cadenas de restaurantes; asociaciones de pequeños y medianos productores para resolver problemas de economías de escala; asociaciones por rubros con una clara localización geográfica para resolver problemas de infraestructura y servicios; organizaciones para el manejo de sistemas de riego; subsidios y garantías a instituciones financieras privadas para cubrir los costos de transacción del micro-crédito; etc.

*(f) Los programas de DTR deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza*

De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (2000) han resumido buena parte de la discusión sobre las opciones al alcance de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva el instrumental se reduce a combinaciones *ad hoc* de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social<sup>14</sup>. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas, se debe incluir tanto el auto-empleo como el empleo asalariado.

Los gobiernos de la región, por consejo del Banco Mundial, durante la década de los 90s hicieron un fuerte uso de los fondos sociales y otros mecanismos de transferencias directas para la superación de la pobreza, tanto urbana como rural. En los últimos años se han iniciado programas de gran envergadura, como PROGRESA en México o Bolsa Escola en Brasil. Sin perjuicio de sus ventajas, nos parece que este tipo de instrumentos deben diseñarse y manejarse con una lógica transversal, que escapa a las posibilidades del DTR. Ello, sin desmedro de que los recursos canalizados por esta vía a hogares en territorios en que se implementan programas de DTR, puede dar pie a algunas sinergias.

Las tres opciones restantes, como dinámicas aisladas y reducidas a una escala 'micro', no tienen mayor destino. Por ello es que con anterioridad hemos hecho referencia a los conceptos de competitividad sistémica, a los vínculos con la demanda externa y a las relaciones urbano-rurales. El impacto, la viabilidad y sustentabilidad de las acciones de desarrollo rural focalizadas en los pobres, son directamente proporcionales al éxito que se tenga en la dimensión de crecimiento regional. Se requiere, en estos casos, transformar productivamente al territorio, sobre la base de la apertura de nuevas relaciones *regionales* con mercados dinámicos.

---

<sup>14</sup> Huelga decir que la factibilidad de estas estrategias está fuertemente determinada por la existencia de un conjunto de condiciones macro: un entorno macroeconómico favorable, grados razonables de gobernabilidad, políticas sociales generales activas etc.



La pertinencia y el peso relativo de las cinco vías de salida de la pobreza, no deben evaluarse a la luz del potencial productivo en abstracto que tenga un territorio vis-a-vis cada una de ellas, sino en términos de la demanda externa al territorio por bienes y servicios que podrían generarse a partir de la potencialidad de los recursos locales. De esta forma, explícitamente nos separamos de aquellos enfoques tan comunes en los círculos del desarrollo rural, que centran sus esfuerzos en promover la autosuficiencia económica de los pobres; estos enfoques en el mejor de los casos pueden contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla.

La vía agrícola tiene potencial de reducir pobreza rural solo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción, y que son intensivos en mano de obra (Berdegú y Escobar 2002). Este tipo de producciones favorece a productos destinados a mercados de ingresos medio y alto. Requieren además vínculos sustantivos con la industria y los servicios, implicando una mayor intensidad de vínculos urbano-rurales. La producción agrícola de *commodities* para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene un impacto significativo y sustentable sobre la pobreza rural.

El empleo rural no agrícola es una opción de creciente importancia en América Latina. Su impacto es especialmente importante en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extra-parcelario. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de generación de ingresos se concentra en las zonas rurales de mayor dinamismo, en tanto que en aquellas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado ‘de refugio’ que en todo caso tienen la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los pobres rurales.

Si uno examina detalladamente los ejemplos relativamente exitosos de estos tipos de estrategias agrícolas y no agrícolas, lo que encontrará es que en ellos los micro- y pequeños empresarios locales lograron crear o transformar positivamente sus actividades antes precarias, gracias a los incentivos que surgieron de la apertura de una relación con fuentes dinámicas de demanda. En segundo lugar, en los casos verdaderamente exitosos, se verá que esta nueva relación entre la producción local y los mercados externos al territorio, requirió el desarrollo de nuevos arreglos institucionales (sistemas de contratos, normas y estándares de calidad, códigos de conducta que premian la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, organizaciones económicas rurales ‘robustas’, etc.) que, por una parte, estructuraron y organizaron las nuevas relaciones sociales y económicas y, por otra, hicieron factible la participación de sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas. Cuando estos dos elementos no están presentes, lo que observamos recurrentemente son ciclos de creación de numerosas micro- y pequeñas empresas al calor de los recursos canalizados por proyectos o políticas de desarrollo rural, seguidas por ciclos en que la mayoría de ellas colapsan cuando dichos proyectos terminan o las políticas se agotan bajo el peso de su propia inviabilidad (Berdegú, 2001).

Si se trata del número de personas involucradas que participan en cada una de las vías de salida, es posible que la migración sea la más importante en términos de sus efectos sobre la pobreza rural. La condena y el prejuicio respecto del papel de las migraciones en la solución de la pobreza rural, le hacen un flaco favor a las poblaciones que se pretende beneficiar. Más aún, no

se considera que los propios migrantes se constituyen en dinamizadores de sus tierras de origen, directamente a través de los recursos que canalizan a ellas a través de las remesas, e indirectamente porque su partida mejora la relación entre la base local de recursos naturales y el número de habitantes que se deben sostener a partir de su uso o explotación. En el caso del El Salvador, 2 millones de migrantes en Estados Unidos remesan anualmente \$ 2 billones de dólares a su país, equivalentes al 14% del PGB (*The Economist*, vol. 364, número 8282, pag. 34, sept 2002). De México emigran a Estados Unidos alrededor de 400 mil personas por año; los emigrados mexicanos, en el 2001 remesaron US\$ 8,895 millones<sup>15</sup>.

Existen espacios para acciones de desarrollo asociadas a la migración y al uso de las remesas para financiar procesos de DTR. Muchas veces estas son de índole institucional. Por ejemplo, en Cañar, Ecuador, una Cooperativa de Ahorro y Crédito regional se ha constituido en una alternativa de intermediación del ahorro de los migrantes, que hasta entonces desconfiaban profundamente del sistema financiero privado ecuatoriano, afectado por los escándalos asociados a sus quiebras sucesivas; la misma organización dispone de líneas de crédito que permite a los ‘migrantes exitosos’ (es decir, que han llegado al país de destino y han encontrado trabajo) refinanciar a tasas de interés mas convenientes, los crédito que ellos han tomado con los prestamistas locales para financiar el elevado costo de la emigración. El BID y varios gobiernos, como el de México, han realizado esfuerzos tendientes a reducir las elevadas tasas que cobran por sus servicios las empresas que dominan ese mercado financiero. El FIDA ha participado en reuniones con asociaciones de migrantes Salvadoreños en el Oeste de Estados Unidos, que han resultado en que ellos auspicien y co-financien iniciativas de desarrollo (por ejemplo, construcción o equipamiento de escuelas rurales) en las zonas intervenidas por los proyectos de dicho organismo multilateral. El programa mexicano de apoyo a los denominados productos comercialmente no tradicionales –pero que constituyen la base de sistemas agrícolas antiquísimos- está orientado a promover las exportaciones de este tipo de alimentos ‘étnicos’, ante la enorme demanda de millones de mexicanos emigrados a los Estados Unidos.

En síntesis, lo que queremos afirmar con este criterio, es que los programas de DTR y cada uno de sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, etc.) deben diseñarse y ejecutarse sin circunscribirse a priori a una sola de las vías descritas.

*(g) Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional*

Entendemos por arquitectura institucional al conjunto formado por las instituciones y las organizaciones.

Para efectos de la implementación del enfoque de DTR, nos encontramos frente a un verdadero vacío en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural entendida en los términos enunciados.

---

<sup>15</sup> Cifra equivalente, *cada año*, a alrededor de unos 300 proyectos de lucha contra la pobreza del FIDA o a unos 90 proyectos del BID.

Los arreglos administrativos tradicionales aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: ministerios de agricultura, del medio ambiente, de salud, de educación, de obras públicas, de bienestar social, amén de una serie de instancias autónomas como fondos sociales, institutos agrarios, etc. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno. El que con frecuencia sea al Ministerio de Agricultura al que se adscriba la responsabilidad directiva, revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y a veces, de un modo aún más estrecho, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola.

En los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales (Colombia, Brasil) o estatales (México).

Queremos proponer que una adecuada arquitectura institucional para el DTR, está muy asociada a la presencia y calidad de cinco elementos:

- Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas
- La coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (*'checks and balances'*), entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal)
- Las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres
- Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil
- Los espacios y mecanismos para la concertación<sup>16</sup> público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR

En relación al último elemento, los Planes de Desarrollo Local que bajo distintas formas han proliferado en la región, han tenido la virtud de ir superando la tradición de concentrar las actividades del gobierno local en el aseo y ornato de los núcleos urbanos de cantones y municipios, para incorporar responsabilidades en el ámbito de la provisión de servicios públicos como la educación y la salud, con preocupaciones crecientes por el desarrollo de proyectos productivos.

Dichos planes no pueden reducirse, como ocurre con frecuencia, a un mero ejercicio de técnicos o consultores, para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto nacional, ni pretender ser verdaderos *blueprints* omnicomprendidos, sino que deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos sectores de la comunidad local, constituyéndose en instrumentos que permitirían tanto la movilización de los recursos locales,

---

<sup>16</sup> Ello incluye los procesos de participación, de negociación y de manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de DTR. Rodrik (1999), presenta abundante evidencia de la importancia de este factor como condicionante del crecimiento y de las capacidades de enfrentar los *shocks* externos.

como la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas.

Dichos planes orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo del "aprendizaje adaptativo", entendiendo por tal la habilidad de entender las tendencias prevalecientes, de identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los mercados, por las posibilidades políticas y por las normas cívicas, así como de moldear las instituciones que afectan la *performance* económica.

En relación a los propios planes, la creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe verse como un proceso de construcción social del propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre los agentes<sup>17</sup>.

Estas innovaciones apuntan a la construcción de sinergias entre el estado y la sociedad como factores catalíticos del desarrollo, basadas en la hipótesis de que los agentes públicos pueden promover "normas de cooperación y redes de compromiso cívico con ciudadanos comunes con propósitos de desarrollo" (Evans, 1996).

En este mismo sentido es que debería irse reemplazando la práctica de la subcontratación para la producción de ciertos bienes públicos, optando en su lugar por lo que Ostrom (1996) llama "acuerdos de coproducción" en aquellos casos en que los insumos que aportaría el estado y los ciudadanos, son complementarios. Su eficacia depende de que los compromisos de las partes sean creíbles y que cuenten con mecanismos que aseguren su cumplimiento.

Más allá de las virtudes de la concertación público-privada a escala local (municipal), es necesario insistir en que el DTR tiene exigencias de capacidades e incentivos que no pueden resolverse adecuadamente a ese nivel. Las asociaciones y redes municipales y las corporaciones público-privadas regionales, son iniciativas surgidas en varios países para dar respuesta a este problema, aunque en muchos casos carecen de status jurídico.

Parece interesante rescatar al respecto, la idea de impulsar por parte de los gobiernos central y/o provinciales, los Contratos Territoriales de Desarrollo (CTD), propuesta recientemente por la Comisión Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil. Los CTD consisten básicamente en mecanismos de transferencia de recursos de contrapartida contra compromisos asumidos por los entes subnacionales (municipios, asociaciones municipales u otros), en base a los actividades

---

<sup>17</sup> En esta materia es interesante considerar la experiencia de los Grupos de Acción Local del programa LEADER "que son asociaciones horizontales a nivel local, que incluyen a todos los actores, públicos y privados, que tienen alguna participación en la economía y la sociedad local. Estos actores forman una asociación entre ellos que define los problemas y las estrategias a seguir, establece un programa de acción, sus costos, las formas de financiación disponibles y lo realizable en un cierto periodo a través de una subvención global (Saraceno 2002).

contempladas en los planes de desarrollo municipal, generadoras de bienes públicos o de externalidades positivas, que serían seleccionadas por instancias competentes.

Una arquitectura institucional compleja como la descrita, requiere de sistemas de comunicación fluida entre todos los actores del proceso. Ello significa el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, que vinculen la localidad al municipio, éste a la región y ésta al centro administrativo, a partir de las oportunidades que proporcionan las tecnologías de información. Tales redes permitirían: (a) elevar significativamente la productividad de los escasos recursos de alta calificación ("inteligencia distribuida a bajo costo", Pérez 1990); (b) la coordinación, como un proceso permanente, entre funciones separadas pero complementarias; (c) la retroalimentación en tiempo real, que facilita la detección o alerta temprana de problemas y oportunidades y que requieren de acciones a distinto nivel; (d) aumentar la transparencia de la gestión pública; (e) facilitar la concertación en las relaciones entre los distintos agentes; (f) la vinculación con sistemas tecnológicos y científicos que no se pueden sostener localmente; (g) acceder a las señales de los mercados externos.

Debe reiterarse sin embargo, que si bien los costos del acceso al equipamiento requerido han dejado de ser prohibitivos, su efectividad depende de manera decisiva de los avances que se hayan logrado en el desarrollo organizativo, tanto a nivel del aparato público como de las comunidades locales.

Sin perjuicio de lo anterior, la viabilidad de la gestión local participativa, dependerá del grado de concentración del hábitat; la homogeneidad de los grupos sociales (entendida como grupos que, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos); los niveles de organización y; la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias a las que debe responder la arquitectura institucional serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social, a otros que no reúnan estas condiciones

*(h) Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo*

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del DTR, es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran a operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; las acciones relevantes para ellos, son las que pueden llegar a resultados evaluables en ese lapso.

Para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años. En el curso de su mandato esperan poder exhibir logros, influyendo en la selección de las acciones o componentes que ellos privilegian.

Para la población del territorio, sus tiempos son tanto mas breves cuanto mas acuciantes sean sus carencias.

El DTR requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo, con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente mas largos, generalmente de mas de una década.

Aquí juega su papel clave la construcción de una visión de transformación compartida y de los correspondientes compromisos con ella. Si ello se logra, la comunidad adquiere una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de las demandas inmediatas, en etapas de procesos acumulativos de desarrollo.

## **C. LAS DINÁMICAS SOCIALES RURALES**

### **1. Las tendencias de la pobreza rural en América Latina**

En América Latina vamos perdiendo la batalla contra la pobreza rural. Como se observa en el cuadro 2 y en el gráfico 2, tenemos más pobres rurales que hace 20 años (77 millones en comparación con 73 millones, en 1999 y 1980, respectivamente). Además, su pobreza es más aguda: seis de cada diez pobres rurales son indigentes, porcentaje superior en cinco punto al observado hace dos décadas (CEPAL, 2002).

A fines de los 90, la mitad de los hogares indigentes latinoamericanos eran rurales, al igual que una cuarta parte de los hogares pobres no indigentes. Las cifras son muy parecidas si el análisis se hace a nivel de individuos.

Durante la década de los 90 se logró revertir parcialmente el aumento de la incidencia de la pobreza rural causado por la crisis de los 80 y por los procesos de ajuste estructural. Sin embargo, estas mejoras fueron insuficientes para dejarnos, siquiera, al nivel que se observaba a fines de los años 70. Mas aún, es altamente probable que en los primeros dos o tres años del nuevo milenio, la pobreza rural se haya acrecentado en la región producto de la crisis económica, tal y como se ha demostrado para el caso de la pobreza urbana (CEPAL, 2002)<sup>18</sup>.

En términos relativos y a nivel de hogares rurales, se constata un estancamiento respecto de hace 20 años: hoy como ayer, algo más de la mitad de los hogares rurales se encuentra en condición de pobreza. Se observa una agudización de la pobreza, con un mayor peso del porcentaje de hogares indigentes.

La incidencia de la pobreza a nivel ya no de hogares sino que de personas rurales, es aun mayor y con una tendencia más negativa. Entre 1980 y 1999, en América Latina hemos pasado de 59.9% a 63.7% de las personas rurales en condición de pobreza. Todo el incremento se explica por el aumento de la incidencia de la extrema pobreza (indigencia), de 32.7% a 38.3% , que mas que compensa la caída en el porcentaje de hogares pobres no indigentes de 27.2% a 25.4%.

---

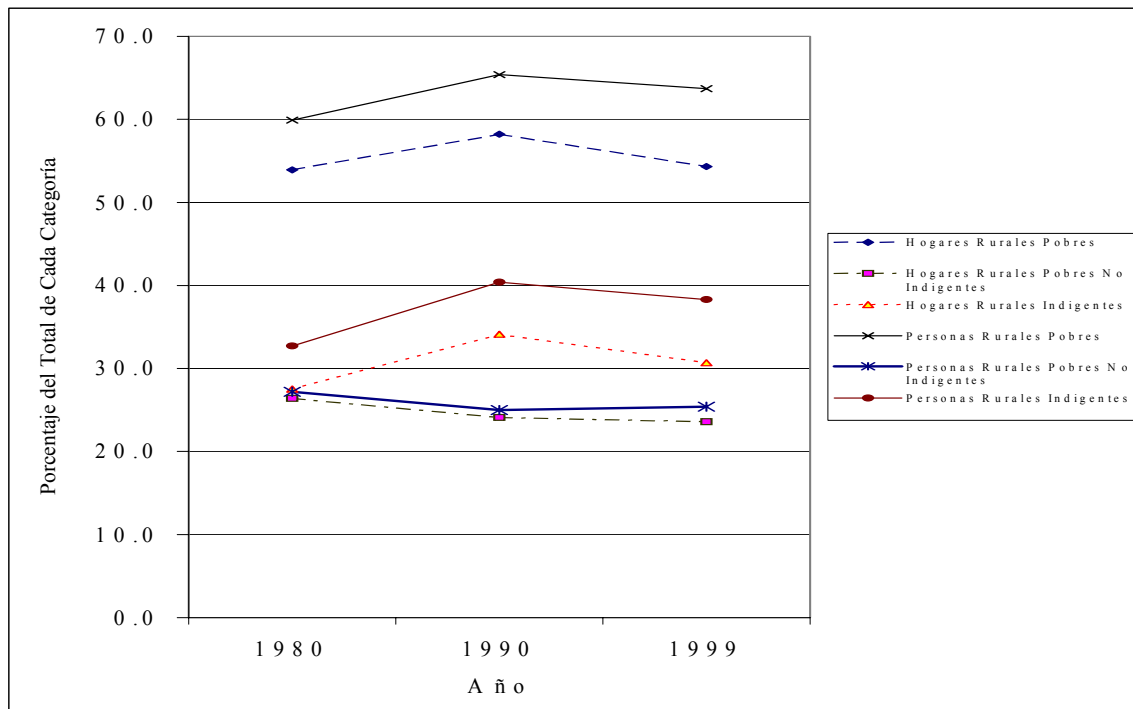
<sup>18</sup> Lamentablemente, las cifras más recientes, que son las de CEPAL, informan sobre la pobreza rural solamente hasta 1999.

Cuadro 2. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe.

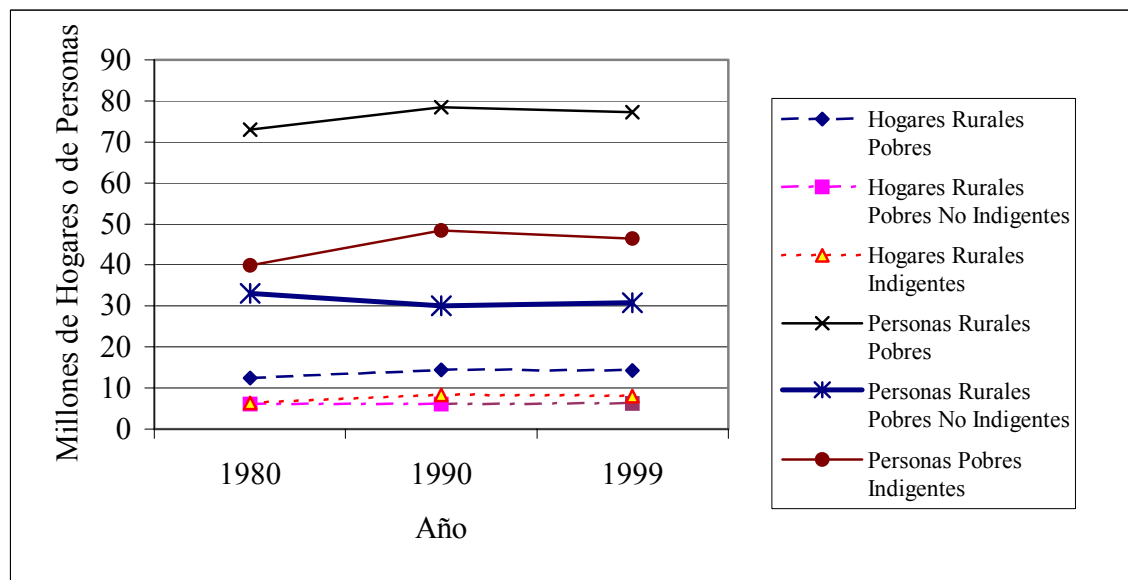
Variable	Resultados absolutos (millones)			Resultados relativos (porcentaje)		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999
<i>Hogares Pobres</i>						
Rurales	12.4	14.4	14.2	53.9	58.2	54.3
Urbanos	11.8	24.7	27.1	25.3	35.0	29.8
<i>Hogares Pobres No Indigentes</i>						
Rurales	6.1	6.0	6.2	26.4	24.1	23.6
Urbanos	7.7	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</i>						
Rurales	73.0	78.5	77.2	59.9	65.4	63.7
Urbanas	62.9	121.7	134.2	29.8	41.4	37.1
<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 base en cifras de CEPAL, 2002.





Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002)

Gráfico 2. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe.

Si hacemos el análisis a nivel de países –siempre con cifras de CEPAL (2002)- observamos que entre 1990 y 1996 Brasil redujo en casi 40% la incidencia de la pobreza a nivel de hogares (de 64% a 46% de los hogares rurales). Este resultado en un país con tan alta gravitación en el total de población de la región, ha sido el principal factor que ha evitado una situación más negativa que la ya descrita en los párrafos anteriores. Aparte de Brasil y entre los países para los que CEPAL reporta estadísticas, solo Guatemala, Panamá y Chile muestran un progreso significativo en los últimos 20 años. Venezuela destaca como el país con un mayor retroceso en materia de pobreza rural. En los restantes países estudiados por CEPAL, la pobreza o bien se mantiene constante o, en el mejor de los casos, disminuye muy ligeramente (cuadro 3).

*Cuadro 3. 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
Ecuador	--	--	--
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

Según datos de Valdés y Wiens (1996), ambos del Banco Mundial, dependiendo del país, entre el 20% y el 86% de la población rural es pobre y entre el 9% y el 72%, es extremadamente pobre. Aún en países en que la mayoría de la población es urbana, como Brasil, Colombia, México o Perú, la mayor parte de los extremadamente pobres viven en regiones rurales. En todos los países de la región, la gran mayoría de las personas cuyo ingreso los ubica en el decil más pobre de la población, son habitantes rurales.

Usando datos del Banco Mundial y del PNUD publicados en 1990, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD, 1993) califica a siete países de la región en situación crítica de pobreza rural (con entre el 75% y el 97% de su población rural en condición de pobreza); otros nueve países más el CARICOM, se ubican en una posición de “alta incidencia”, con entre un 51% y un 73% de su población rural en condición de pobreza; solamente cuatro países (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Cuba), forman parte del grupo de países de “baja incidencia”, con menos del 50% de la población rural en situación de pobreza.

Según Figueroa (1998), el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en los cinco países Andinos, evolucionó de la siguiente forma en el período 1965 a 1988: En Bolivia, pasó de 85% a 97%; en Perú, creció de 68% a 75%; en Venezuela, aumentó de 36% a 58%; Ecuador, se mantuvo en 65%; y en Colombia, disminuyó de 54% a 45%.

En síntesis, los estudios disponibles tienden a coincidir en las siguientes conclusiones:

- (a) Hacia 1999, había aproximadamente 80 millones de habitantes rurales pobres en América Latina.
- (b) En esa fecha, el número de pobres no indigentes en la región era de alrededor de 30 millones de personas
- (c) En esa misma época, los indigentes rurales eran aproximadamente 46 millones de personas
- (d) Es decir, la mayoría de los pobres rurales son indigentes.
- (e) Los pobres rurales equivalen a aproximadamente el 50% a 60% de la población rural, y al 25 a 30% de la población total
- (f) Los indigentes rurales equivalen a aproximadamente el 33% de la población rural, y al 10% de la población total
- (g) Los pobres rurales representan entre el 25% y el 35% del total de pobres
- (h) Los indigentes rurales representan alrededor del 50% del total de indigentes
- (i) Los pobres rurales son mucho más pobres que los pobres urbanos
- (j) La pobreza rural, tanto en números absolutos como en proporción de la población rural, no solo no ha disminuido en los últimos 20 años en América Latina, sino que tiende a incrementarse ligeramente
- (k) La indigencia rural ha aumentado significativamente en los últimos 15 años en nuestra región, tanto en cifras relativas al total de la población rural, como en número absolutos
- (l) Los hogares encabezados por mujeres, los hogares conformados por ancianos solos, y las comunidades indígenas, resaltan en numerosos estudios como grupos sociales particularmente afectados por la pobreza rural.

## **2. Empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas**

El empleo rural no agrícola (ERNA) tiende a desplazar al empleo agrícola como la principal fuente de ingresos de los hogares rurales latinoamericanos. Hacia fines de los 90's, el ERNA contribuía alrededor de un 40% del ingreso rural total, y aumentaba a una tasa anual de alrededor del 3%, en comparación con un ingreso agrícola estancado o declinante. Como se puede observar

en el cuadro 4, el ERNA es especialmente importante para las mujeres rurales en la fuerza de trabajo.

*Cuadro 4. Empleo rural no agrícola*

País	Población empleada en ERNA como Proporción de la Población Rural en la Fuerza de Trabajo		
	Año	Hombres	Mujeres
Bolivia	1997	18.2	15.6
Brasil	1997	23.7	30.1
Chile	1998	25.9	65.1
Colombia	1997	32.9	78.4
Costa Rica	1997	57.3	88.3
El Salvador	1998	32.7	81.4
Honduras	1998	21.5	83.7
México	1996	44.9	67.4
Panamá	1998	46.5	93.2
Rep. Dominicana	1997	54.8	92.4
Venezuela	1994	35.4	87.2

Fuente. Reardon y Berdegú (2001)

### 3. Migración y remesas

*Cuadro 5. Remesas de migrantes en el año 2002 (millones de dólares USA)*

País	Miles de Millones de Dólares USA
México	10.5
Brasil	4.6
Colombia	2.4
El Salvador	2.2
República Dominicana	2.1
Guatemala	1.7
Ecuador	1.6
Jamaica	1.3
Perú	1.3
Cuba	1.1
Haití	0.9
Honduras	0.8
Nicaragua	0.8
Venezuela	0.2
Argentina	0.2
Costa Rica	0.1
Guyana	0.1
Bolivia	0.1

Fuente. FOMIN (2003)

La migración es actualmente la principal estrategia empleada por los pobres rurales para superar su condición de pobreza. Las remesas que los migrantes envían a sus familiares, representan el principal flujo de financiamiento externo de vastas zonas rurales latinoamericanas, superando con creces la ayuda al desarrollo o la inversión extranjera.

#### 4. Urbanización

Uno de las tendencias de mayor impacto sobre la pobreza rural, es el creciente nivel de urbanización de América Latina y el Caribe (cuadro 6). Según algunas fuentes, ya en 1995 el nivel de urbanización (porcentaje de la población urbana sobre el total de población) en América Latina era equivalente el de Europa, en tanto que se proyecta que para el 2015, la región habrá igualado los índices Norteamericanos.

*Cuadro 6. Nivel de urbanización (Porcentaje de la población urbana sobre el total de población)*

Región	1975	1995	2015
África	25.17	34.94	46.37
Asia	24.64	34.67	46.64
Europa	67.21	73.53	79.03
América Latina	61.24	73.39	79.90
América del Norte	73.85	76.21	80.88
Oceanía	71.79	70.14	71.25

Fuente: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya

Sin embargo, autores latinoamericanos cuestionan esta afirmación, señalando que en buena medida ella refleja aspectos metodológicos de medición de la población urbana o rural, más que tendencias sustantivas. Un ejemplo de esta línea de argumentación es el ya citado en la sección anterior, del estudio de las tendencias demográficas de los municipios rurales y urbanos brasileños hecho por da Veiga (2001).

#### 5. Educación y pobreza rural

Una de las causas principales de la pobreza rural es la baja cobertura del sistema escolar en los sectores rurales. El cuadro 7 muestra que en casi los países, la mayoría de los jóvenes rurales entre 15 y 24 años de edad, cuentan con menos de cinco años de instrucción escolar; la excepción la constituyen Chile, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay, donde el grupo más numeroso de jóvenes rurales cuenta con entre 6 y 9 años de instrucción. El mismo cuadro muestra que en varios países, las mujeres rurales jóvenes están accediendo a niveles de instrucción escolar mayores que los de sus pares hombres.

*Cuadro 7. Población rural de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción (porcentaje de los hombres o mujeres rurales en el tramo de edad)*

País		Año	Años de Instrucción			
			0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y +
Bolivia	mujer	1999	55.0	28.1	16.4	0.5
	hombre		40.2	32.8	25.6	1.4
Brasil	mujer	1999	56.7	31.1	11.5	0.7
	hombre		68.1	23.7	7.8	0.4
Chile	mujer	1998	10.2	49.2	35.0	5.7
	hombre		11.3	54.7	29.8	4.2
Colombia	mujer	1999	41.8	31.8	24.8	1.7
	hombre		50.2	29.7	19.1	1.0
Costa Rica	mujer	1999	17.8	60.5	18.1	3.6
	hombre		19.3	63.3	13.6	3.7
El Salvador	mujer	1999	50.8	36.4	11.0	1.9
	hombre		48.6	40.6	9.0	1.8
Guatemala	mujer	1998	73.2	23.7	2.8	0.3
	hombre		61.1	34.8	3.9	0.1
Honduras	mujer	1999	44.2	49.2	6.3	0.4
	hombre		46.7	49.0	4.2	0.1
México	mujer	1998	23.2	62.0	11.7	2.6
	hombre		19.9	62.6	13.6	3.4
Panamá	mujer	1999	10.8	51.1	31.2	7.0
	hombre		14.8	59.4	21.9	3.9
Paraguay	mujer	1999	27.4	57.0	12.9	2.6
	hombre		30.4	56.0	11.8	1.7
República Dominicana	mujer	1997	35.0	43.0	20.0	2.0
	hombre		47.0	37.0	14.0	2.0

Fuente: CEPAL.

El cuadro 8, por su parte, confirma más directamente la correlación existente entre pobreza y acceso a educación. En la mayoría de los países, el porcentaje de jóvenes de 14 y 15 años de edad que completó los seis años de educación primaria, es significativamente mayor entre los no pobres que entre los pobres. El no acceso de los pobres a la educación, es uno de los principales mecanismos de reproducción de la pobreza rural, de una a otra generación.

*Cuadro 8. Jóvenes rurales de 14 y 15 años de edad que completaron seis años de estudio*

País	Total		Pobres		No pobres	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Bolivia	48.1	54.0	46.0	53.2	62.4	56.1
Brasil	47.1	36.6	35.4	27.1	67.6	53.7
Chile <sup>a/</sup>	90.5	84.6	86.3	79.3	93.1	87.8
Colombia	54.1	46.8	50.6	42.1	59.7	54.6
Costa Rica	78.4	73.0	63.8	62.1	83.5	76.0
El Salvador	44.1	41.5	38.2	37.7	57.0	48.9
Guatemala <sup>a/</sup>	22.3	29.6	16.2	24.7	36.9	38.8
Honduras	45.4	49.8	42.9	75.8	67.0	67.0
México <sup>a/</sup>	85.3	86.1	81.9	82.9	90.6	92.2
Nicaragua <sup>a/</sup>	42.2	21.9	39.2	18.9	55.2	33.9
Panamá	88.4	83.7	84.3	78.6	92.1	88.6
Paraguay	67.8	61.9	63.5	54.8	81.9	85.7
Rep. Dominicana <sup>b/</sup>	53.8	31.8	45.3	26.1	61.7	36.8

Fuente: CEPAL

Notas: (a) 1998; (b) 1997

## 6. Género, empleo y pobreza

Parte de la explicación de persistencia de la pobreza rural, es la marginación de las mujeres rurales de los mercados laborales formales. Como se observa en el cuadro 9, en todos los países de la región la tasa de participación de las mujeres rurales en estos mercados, por lo general no llega ni a la mitad de la tasa de los hombres rurales. En países como Chile, Colombia, o México, es posible observar, sin embargo, un crecimiento de la tasa de participación en los estratos de menor edad. Lamentablemente, es en los países más pobres –con la notable excepción de Bolivia, que tiene la mayor tasa de participación de la mujer rural en los mercados laborales formales– donde el progreso en este indicador es menos pronunciado.

Cuadro 9. Tasa de participación en la actividad económica de la población rural, por sexo y grupo de edad, en 1999

País	Grupo de Edad					
	Total	15-24	25-34	35-44	45-59	60+
Bolivia						
Mujer	77.4	73.5	75.1	80.7	84.1	72.2
Hombre	94.2	86.5	98.6	97.8	99.0	90.9
Brasil						
Mujer	62.8	53.4	67.4	75.1	73.8	44.5
Hombre	90.1	87.0	96.7	96.9	94.2	73.2
Chile <sup>a/</sup>						
Mujer	22.1	24.0	31.2	27.3	20.1	6.4
Hombre	75.5	57.2	92.1	93.6	90.2	46.0
Colombia						
Mujer	39.9	36.0	50.9	51.4	39.8	16.9
Hombre	85.8	72.9	97.1	97.9	94.6	68.6
Costa Rica						
Mujer	32.1	33.7	38.3	41.1	26.1	7.3
Hombre	83.7	75.2	96.7	96.6	91.8	47.0
El Salvador						
Mujer	32.2	28.2	39.3	43.0	35.3	15.5
Hombre	83.7	75.6	94.8	94.7	93.0	69.7
Guatemala <sup>a/</sup>						
Mujer	38.4	36.4	39.4	43.9	40.7	30.5
Hombre	92.6	88.5	97.8	98.3	97.9	82.2
Honduras						
Mujer	34.7	27.3	38.3	44.3	42.4	24.8
Hombre	91.3	87.7	98.1	98.2	96.7	76.3
México <sup>a/</sup>						
Mujer	39.4	35.3	43.4	44.0	45.4	28.5
Hombre	88.0	80.9	98.4	98.0	94.2	71.1
Nicaragua <sup>a/</sup>						
Mujer	30.8	25.1	41.2	37.7	32.7	13.7
Hombre	89.9	89.9	95.2	94.0	90.4	72.2
Panamá						
Mujer	28.3	23.2	39.6	40.3	27.4	10.3
Hombre	83.5	70.4	98.1	97.1	92.9	61.7
Paraguay						
Mujer	40.9	29.3	49.2	50.0	49.5	30.6
Hombre	88.4	78.8	96.1	97.1	96.7	76.7
República Dominicana <sup>b/</sup>						
Mujer	34.6	36.2	42.9	42.7	27.8	14.9
Hombre	85.4	75.0	95.3	98.4	94.5	72.1

Fuente: CEPAL. Notas: (a) 1998; (b) 1997



No es solo que las mujeres rurales tienen menos acceso a los mercados laborales formales, sino que aquellas que superan esta barrera, sufren una fuerte discriminación en los salarios que perciben, con la excepción de El Salvador, Nicaragua y Panamá (cuadro 10). La diferencia de entre un tercio y un 20%, no necesariamente tiende a disminuir con mayor nivel de instrucción. Por ejemplo, en El Salvador y en Nicaragua, las mujeres con menor grado de instrucción tienen un diferencial menor en su salario medio con los hombres, que aquellas con mayor educación. Ello significa que la política general de promoción de la educación no será por si misma suficiente para resolver estos sesgos de género en los salarios medio, sino que se hará necesario intervenir sobre los mercados particulares en que se están empleando mujeres rurales con diferentes niveles de escolaridad.

*Cuadro 10. Relación entre el salario medio de las mujeres y el de los hombres, por país y años de instrucción escolar, en 1999.*

País	Años de Instrucción Escolar					
	Total	0 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más
Bolivia	72.9	21.3	61.2	85.8	64.7	112.3
Brasil	81.8	62.7	59.7	56.4	61.9	66.1
Chile <sup>a/</sup>	92.9	77.1	80.7	71.0	79.0	68.2
Colombia	77.8	56.1	59.3	68.2	73.3	71.6
Costa Rica	81.3	63.3	64.1	64.4	70.4	81.6
El Salvador	101.4	101.1	95.1	89.4	80.4	97.1
Guatemala <sup>a/</sup>	67.6	61.0	63.9	49.9	76.3	54.8
Honduras	94.8	44.9	73.6	89.5	107.9	122.6
México <sup>a/</sup>	79.9	45.2	59.9	56.5	80.2	58.4
Nicaragua <sup>a/</sup>	100.5	109.4	94.2	85.7	75.0	64.1
Panamá	142.0	87.1	94.7	88.8	83.7	77.0
Paraguay	87.5	69.5	78.3	67.8	66.3	91.7
República Dominicana <sup>b/</sup>	73.2	51.7	73.0	74.5	80.8	79.3

Fuente: CEPAL  
<sup>a/</sup> 1998.  
<sup>b/</sup> 1997.  
<sup>c/</sup> Total nacional.

## 7. El factor étnico en la pobreza rural

Existen alrededor de 400 pueblos indígenas en América Latina y el caribe, con una población total estimada entre 30 y 50 millones de personas, concentradas preponderantemente en Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador (Schultze 2003).

El gráfico 3 muestra un indicador de la discriminación de que son objeto los indígenas latinoamericanos en razón de su condición étnica o racial: los niños indígenas entre 6 y 8 años de edad, tienen un nivel significativamente menor de acceso a educación, en comparación con niños no indígenas.

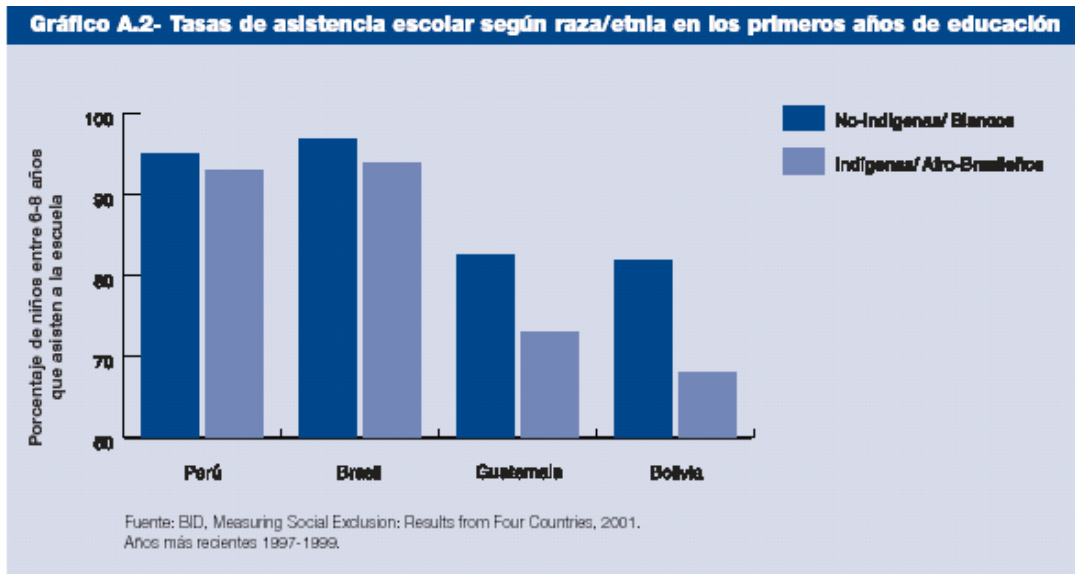


Gráfico 3. Tasas de asistencia escolar según raza/etnia en los primeros años de educación (reproducido de BID, 2001)

Algo similar se observa en el gráfico 4, que demuestra la diferencia en escolaridad media entre indígenas o afro-americanos y sus con-nacionales no indígenas. Esta diferencia puede ser de más de 50%, como en los casos boliviano o guatemalteco.

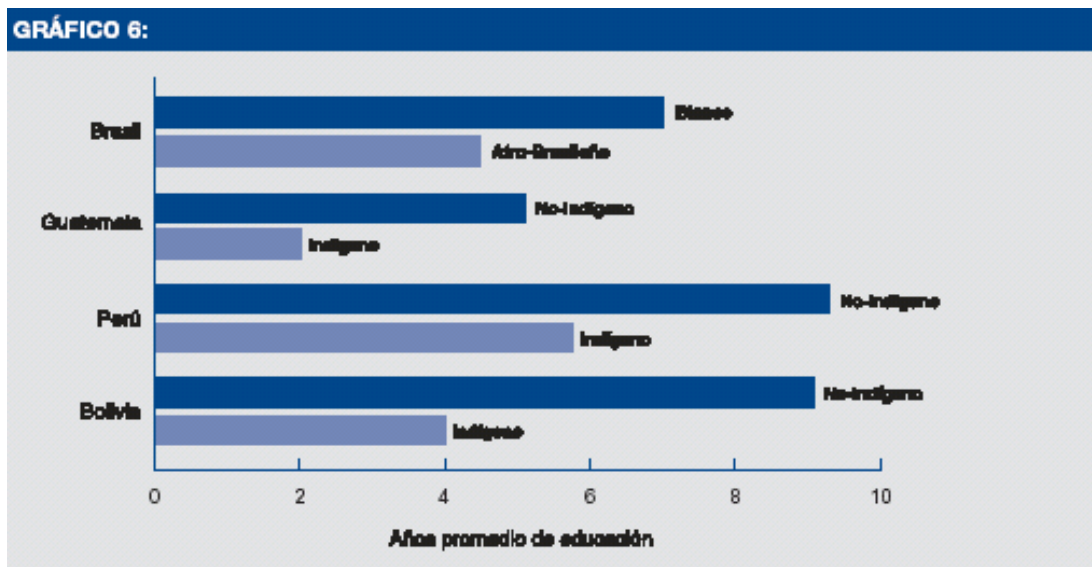


Gráfico 4. Años promedio de educación, indígenas vs no indígenas (reproducido de BID, 2001).

## D. EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA RURAL

Las experiencias innovadoras de fomento productivo llevadas a cabo en los últimos años en el sector rural latinoamericano, tienen algunos elementos distintivos, según se detalla en los casos ilustrativos que se presentan posteriormente en este capítulo:

1. Asumen una visión amplia de la economía rural, de tal forma que han dejado de ser, en muchos casos, políticas o programas de fomento productivo exclusivamente agropecuario. Es así que se termina en casi todas partes con los instrumentos paradigmáticos de los modelos anteriores, como fueron, por ejemplo el 'crédito dirigido y supervisado' o los sistemas de extensión organizados según en modelo de 'Entrenamiento y Visita' que necesariamente limitaba los contenidos a las especialidades (casi siempre agronómicas) de los 'Subject Matter Specialists'.
2. Fomentan las distintas estrategias de generación de ingresos de los hogares rurales: agrícola, rural no agrícola e incluso, en algunos casos recientes, la migratoria y, con mucho mas frecuencia, las estrategias pluriactivas que dominan en la mayoría de los hogares rurales latinoamericanos.
3. Son bastante más (aunque aún insuficientemente) sensibles a la demanda de los mercados, en comparación con los enfoques productivistas y dominados por la oferta (de nuevo, agropecuaria) de años anteriores.
4. Son mucho menos estatistas que en el pasado, pues reconocen la importancia de la iniciativa privada, del desarrollo de la capacidad empresarial y de emprendimiento, de las reglas de mercado, etc.

### 1. Experiencias de fomento productivo

#### (a) El caso de las Cajas Rurales de Ahorro y Préstamo en Honduras<sup>19</sup>

Las personas pertenecientes a los sectores más pobres de la población tienen un acceso muy restringido al crédito. Sin embargo, a raíz principalmente de programas de apoyo a la microempresa urbana y rural de los años 80, han ido surgiendo y fortaleciendo instituciones de diverso tipo que proporcionan servicios crediticios y facilidades para el ahorro a personas de escasos recursos.

En general, la demanda de crédito de las personas más pobres de los sectores rurales esta asociada a los requerimientos de financiamiento de capital de trabajo de los sistemas de producción; necesidad de inversiones en activos fijos para sostenimiento de los sistemas de

---

<sup>19</sup> Este resumen se basa en el estudio sobre el marco operativo de las cajas Rurales en Honduras desarrollado por Mayra Falck

producción; mejoramiento de la habitabilidad (vivienda, y servicios de agua y electricidad); hacer frente a emergencias y cubrir gastos de obligaciones sociales y/o familiares.

En general, el financiamiento destinado al funcionamiento de los sistemas productivos de los pobres rurales se denomina créditos de subsistencia cuando soportan el gasto mínimo de la actividad económica, sin una perspectiva clara de expansión de la economía familiar. De otro lado, se denominan créditos de desarrollo cuando el financiamiento tiene una orientación destinada al crecimiento del sistema que sostiene la economía familiar.

En los últimos años han ocurrido importantes cambios en los mercados financieros. Uno de ellos ha sido el proceso de liberalización financiera, el otro, el abandono del crédito dirigido con tasas de interés subsidiadas. En el marco de estas dos grandes transformaciones se han desarrollado nuevas instituciones y tecnologías en el campo de las microfinanzas, que tienen como población objetivo a los pobres rurales. Como del desarrollo de esta nueva generación de instrumentos financieros se encuentra en un extremo los Bancos Comunales como Bancosol en Bolivia; Financiera Calpia en Salvador; Caja los Andes en Bolivia y Banco Ademi en la República Dominicana que tienen en común el ser instituciones especializadas en microfinanzas que actúan dentro del marco legal de las finanzas del país. En el otro extremo se encuentran los sistemas de Financiamiento Autogestionarios, los Grupos de Confianza, los Grupos Solidarios y las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito todos sistemas presentes en América Latina y en Centro América, donde a excepción de México tiene un potente desarrollo y que en algunos países, como en Honduras, encuentran un marco legal para su desarrollo y fortalecimiento.

En general, las principales metodologías que utilizan las instituciones de mecrocrédito son los grupos solidarios y los prestamos individuales. El crédito grupal se masifica a partir de la experiencia de Mohammed Yunus en Bangladesh, aplicada a través del Grameen Bank. El modelo tiene diferentes variantes, pero fundamentalmente consiste en que los créditos son otorgados a los individuos mediante el grupo, que pasa a ser el garante del fiel cumplimiento de la deuda. Generalmente es un modelo que se utiliza en poblaciones rurales muy pobres, con una importante participación de mujeres. De otro lado, los créditos individuales son de mayor cuantía y generalmente destinados a sostener inversión en capital de operaciones e inversiones para incrementar la productividad de las economías de las familias rurales.

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.

Las primeras experiencias implementadas en el país fueron las ejecutadas por la Secretaria de Recursos Naturales con poyo de la FAO y el INA, a través del Programa de Apoyo a la Mujer Rural, que buscaba, a través del y financiamiento de cajas rurales de ahorro y crédito, el fortalecimiento productivo de las familias rurales. Hacia fines del año 2001, es decir, cinco años después de la ley existen más de 2 mil cajas rurales, que con el apoyo de diferentes instituciones, prestan servicios financieros a la población pobre de los sectores rurales del país.

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.

Con la aprobación de la Ley de Modernización Agrícola, BANADESA (Decreto No. 903, 28 de Marzo de 1980) se propone una transformación y/o reestructuración para de dicha entidad estatal para dar apoyo al pequeño productor de la zona rural del país, la que se traduce en los siguientes cuatro puntos fundamentales:

- ❑ BANADESA enfocará sus operaciones para asistir al pequeño productor y comerciante rural, además, incrementará su autonomía mediante la prohibición del otorgamiento de créditos a entidades del sector público;
- ❑ Simplificar los trámites de BANADESA para el pequeño productor;
- ❑ Sanear la cartera de BANADESA, otorgando a la institución la potestad de refinanciar los préstamos en mora por razones justificadas, e instruir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir bonos a fin de refinanciar la deuda de BANADESA con el Banco Central; y
- ❑ Eliminar la figura de fideicomiso en BANADESA y hacer de él la única institución pública de primer piso que canalizará créditos al sector agrícola. Eliminar los avales de crédito concedidos por el INA y otras instituciones del Estado.

En términos de financiamiento, en 1998 el gobierno aprobó un monto de Lps.10,000,000 para conformar un fondo de redescuento de línea de crédito. Los créditos para beneficiar a las Cajas Rurales comunales son aprobados por el Comité Consultivo conformado por: BANADESA, el Instituto Nacional Agrario (INA) y las Confederaciones Campesinas que son las que levantan la solicitud de crédito sirviéndoles de aval financiero a las cajas.

El nivel de la tasa de interés al productor final se establece conforme varios segmentos de intermediación, a saber: BANADESA prestará al Intermediario Financiero Participante (organización campesina) los recursos financieros a razón de una tasa del 10% anual; dichos intermediarios los facilitarán o colocarán a las cajas rurales 5 puntos adicionales para llegar al 15% y las cajas, a su vez, los prestarán a los productores finales cinco puntos más para establecerla al 20%.

La población objetivo del Programa impulsado por el gobierno es la población rural dedicada a actividades agrícolas o no agrícolas y que vive en condiciones de pobreza. El programa asiste según demanda de las poblaciones rurales, las que deben cumplir con las siguientes condiciones para la conformación de sus Cajas Rurales:

- ❑ Tener un número mínimo de 20 clientes y/o socios
- ❑ Capital funcional mínimo de Lps. 2,000.00
- ❑ Que el destino del redescuento de línea de crédito esté comprendido dentro de las actividades de: Agricultura, Agro-industria, artesanía, comercio, silvicultura y pesca y otras actividades rurales tradicionales y no tradicionales.

- ❑ Carta de remisión oficial de la solicitud
- ❑ Original y dos copias de la solicitud de redescuento en el formato diseñado para tal efecto
- ❑ Copia de la resolución de aprobación de los Intermediarios Financieros Participantes (IFP)
- ❑ Copia del Acta de resolución de la Junta Directiva o según sea el caso que aplique a determinada estructura del IFP
- ❑ Compromiso de abrir una cuenta corriente o de depósito (equivalente al 10% del préstamo) al recibir los recursos provenientes de BANADESA

En cuanto a su operatoria, la definición inicial desarrollada en la ley proponía: "Caja Rural de Ahorro y Crédito es una institución de intermediación financiera constituida con un capital del sector privado, cuyo propósito es prestar servicios de ahorro y crédito a personas naturales y jurídicas del territorio hondureño". 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.

Las personas interesadas en operar una Caja Rural deben una solicitud a la Comisión Reguladora en la cual se establece un plan de trabajo que compromete al grupo a movilizar un cierto nivel de ahorros y, eventualmente en el caso de las Cajas más grandes, capital. Los interesados no deben ser deudores morosos del sistema financiero nacional.

La Comisión Reguladora emite una licencia para operar provisionalmente durante 9 meses a un año. Al cumplir con el plan de trabajo en el tiempo definido, la Caja puede recibir su licencia definitiva más un aporte a capital equivalente al 20% de los ahorros movilizados para constituir sus primeras reservas.

Existen dos niveles y tipos de cajas: Cajas Comunales y Cajas Regionales. Las primeras operarían completamente al interior de una comunidad rural del tamaño de un caserío o barrio. Esta Caja es el nivel donde entrará la mayoría de los socios al sistema. No tiene empleados pagados ni tampoco tiene infraestructura fija. Probablemente operaría desde las casas particulares de los directivos y sus registros contables incluirían dos o tres registros sencillos llevados a manos. Debe partir con un nivel mínimo de ahorros movilizados de Lps.20,000.00 y una vez haya alcanzado el grado de madurez sus activos no deben exceder los Lps.500,000.00. Tendrá probablemente entre 30 a 300 socios. Se constituyen como sociedades mutualistas cuyos dueños son los mismos ahorristas.

Las Cajas Regionales, por su parte, operarían en áreas rurales pero no necesariamente restringidas a poblaciones o comunidades específicas. Típicamente funcionarían en una pequeña ciudad rural y los poblados a su alrededor resultado normalmente de la consolidación de varias Cajas Comunales. Las Cajas Regionales son sociedades anónimas con aportes de capital principalmente de las Cajas Comunales. Deben formarse con un aporte mínimo de capital de Lps.100,000.00. Podrían formarse directamente las Cajas Regionales sin haberse iniciado con Cajas comunales;

sin embargo, debería conformar Cajas comunales para administrar las operaciones referente a comunidades antes de recibir su licencia definitiva. Serán supervisadas estrictamente por la comisión Reguladora y cumplirán con una normativa en cuanto a calidad y oportunidad de información sobre sus operaciones.

La Caja Regional tendría una infraestructura ya más formal de oficinas con cajas receptoras de dinero, salas y área administrativa. Todas sus operaciones estarían computarizadas y mantendrían un alto grado de formalidad en su sistema de información tanto dentro como fuera de la institución. Tendrá derecho a descuentos y otros servicios de la Corporación Financiera a medida que demuestre su capacidad de recuperación de préstamos ( Robert Peck Christen, Estudio de Factibilidad y Diseño Conceptual del Sistema Privado de Cajas de Ahorro y Crédito Rural, Diciembre de 1992).

Las Cajas Rurales se organizan a través de un proceso de promoción y reuniones, donde se elaboran y se aprueban los estatutos que regirán el funcionamiento de la organización. Su estructura organizativa está diseñada sobre la base de los siguientes criterios: La asamblea esta integrada por todos los socios y es la máxima autoridad de la caja. Elige al Consejo de Administración y al de Vigilancia. El primero tiene la doble función de dirección y administración de la Caja, debido a que las Cajas son muy pequeñas y no tienen estructura gerencial y el presidente del Consejo actúa como gerente y los demás miembros del Consejo como personal. Las Cajas rurales desarrollan sus operaciones conforme un Manual de Procedimiento Administrativo: un tesorero lleva un libro de Ahorros y Préstamos y la Junta de Vigilancia registra los ingresos y egresos de efectivo en un libro de Caja para preparar los informes y estados financieros.

Para conseguir un préstamo la persona interesada presenta una solicitud de crédito al Consejo de Administración, quien la revisa y solicita cualquier información requerida. La solicitud tiene que estar acompañada por los documentos de garantía, si es aplicable. Se hace una revisión completa de la solicitud, que consiste sobre todo en la investigación del carácter del solicitante y fiadores. Se analiza la solicitud comparando los puntos positivos o negativos que hagan viable o no la recuperación del monto solicitado. La Asamblea aprueba todas las solicitudes durante sus reuniones que normalmente suceden una vez cada una o dos semanas: por consiguiente, la periodicidad de reuniones determina la rapidez en otorgar el préstamo. Después de la aprobación del crédito el tesorero desembolsa el préstamo.

## Evaluación

Una de las organizaciones campesinas que ha desarrollado acciones para promover las cajas rurales es la ONILH. Hasta el momento, esta institución exhibe un buen grado de organización y proporciona un mayor flujo de información estadística acerca de su funcionamiento, ubicación geográfica, número de socios, etc. Las cajas organizadas por esta entidad campesina están diseminadas por los Departamentos de La Paz, Intibucá, Lempira y Francisco Morazán., la idea inicial de este proyecto se originó y se puso en práctica en el Municipio La Campa del Departamento de Lempira y se extendió a los demás (cuadro 11).

El capital inicial de las cajas provino de los recursos del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) -Programa Nuestras Raíces- el cual asignó fondos a estas comunidades para la construcción de caminos por parte de los grupos miembros, la decisión en el ámbito comunal implicó que los fondos de este programa fueran ahorrados en buena proporción y mediante ellos se constituyeran las cajas rurales que promueve esta organización. Algunas cajas proporcionan créditos a sus miembros a una tasa de interés que oscila entre el 3 y el 5%.

*Cuadro 11. Cajas Rurales de Ahorro y Crédito de la Organización Nacional Indígena ONILH*

Departamento	N° de Cajas	Miembros
La Paz	421	13.855
Intibucá	622	21.024
Francisco Morazán	309	13.045
Lempira	358	7.463
Comayagua	12	428
Santa Bárbara	185	6.975
Total	1.907	55.327

La promulgación de la LMDSA donde se destacó que era necesario crear las cajas rurales trajo consigo implicaciones operativas que no se hicieron esperar, por un lado la LMDSA no reglamento las cajas, lo que permitió constituir cualquier modelo operativo, lo que hoy se conoce como Cajas Rurales en Honduras es un conjunto de iniciativas de carácter local, organizadas por programas y/o proyectos y que no difieren mucho en su operatividad a un banco comunal o a un grupo solidario. En la práctica esta operatividad solamente ha demostrado una problemática sin resolver, la captación de recursos no puede ser ejercida por cualquier actor dados los riesgos del ahorrante y, además la proliferación de estas prácticas solamente podrá tener sostenibilidad si se define un marco operativo consistente que las regule.

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

Los cambios políticos y económicos en el conjunto de los países de América Latina junto con falencias estructurales de los sistemas de extensión agropecuaria, tienen como resultado el nacimiento en los años 80 de una gama de enfoques y modelos cuyo análisis nos permite enriquecer la discusión sobre la extensión agropecuaria. Los diferentes modelos van desde la desaparición de los servicios públicos de extensión, hasta la aplicación de modelos descentralizados de los servicios de apoyo tecnológico, y la implementación de esquemas mixtos público-privada para la prestación de asesoría técnica a los productores.

Cualquiera sea la orientación de política de apoyo al sector rural, surge la necesidad de justificar los desembolsos fiscales. Es así como se plantean tres ejes que justifican la intervención pública en el financiamiento de servicios de extensión y asesoría agropecuaria:



- a) Favorecen directamente a comunidades rurales pobres, las cuales no podrían de otra forma tener oportunidades de acceso a los bienes y servicios requeridos para iniciar y sostener aquellos procesos de innovación que se estiman necesarios para mejorar su seguridad alimentaria y/o competir en los mercados.
- b) Favorecen a comunidades rurales cuyos sistemas agropecuarios se han visto directamente perjudicados por los procesos de apertura comercial, y donde se estima que la intervención pública es una medida compensatoria necesaria para facilitar la reconversión hacia nuevas formas de organización de la agricultura.
- c) Apuntan a la producción de bienes públicos, que por definición escapan a la esfera de la acción estrictamente privada.

En este nuevo esquema, los productores deben participar en el financiamiento del servicio desde el primer momento, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema, e inducir un mayor control social sobre la relevancia, orientación, eficiencia y resultados del sistema.

Los modelos ensayados han sido diversos, desde la incorporación de matrices de cofinanciación pública-privada en que los agricultores cada año deben asumir un porcentaje creciente del servicio de acuerdo a una tabla preestablecida, hasta fórmulas de riesgo compartido y de participación en las ganancias.

Experiencias de sistemas privados de asistencia son muchos en América Latina, se conocen largamente la experiencia Chilena por ser una de las precursoras en este ámbito, le siguen las modificaciones realizadas en la experiencia Mexicana y, más reciente, los esfuerzos en Centro América. A continuación presentamos el caso de Ecuador, por ser una experiencia en plena ejecución y que, no exenta de problemas, contiene ciertos avances importantes de resaltar.

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.

El proyecto fue diseñado para tener una duración de cinco años y para ejecutarse entre 1996 y 2001. Sin embargo, debido a que el programa -tras ser declarado elegible- comenzó sus operaciones apenas en agosto de 1998, el plazo de término se postergó hasta abril del 2003; la ejecución de actividades de campo quedó así limitada a cuatro años.

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.

La meta del PROMSA es “aumentar en 25% los rendimientos por hectárea de los rubros agropecuarios prioritarios del país. Dicho incremento se logrará a través de: (i) el aumento de la

inversión pública anual en generación y transferencia de tecnología agropecuaria al 1% del producto bruto agropecuario; (ii) la reducción en 25% del nivel de pérdidas de post-producción originadas por plagas y enfermedades de los rubros prioritarios”.

El objetivo general oficial del Componente de Transferencia de Tecnología Agropecuaria del PRONSA (CTTA) es “apoyar el aumento de productividad y rentabilidad de los productores del sector agropecuario, a través de un proceso participativo de innovación tecnológica y desarrollo empresarial”.

Los objetivos específicos del componente del CTTA son:

1. Estimular la incorporación de tecnologías modernas, con la finalidad de incrementar la rentabilidad de las unidades productivas;
2. Incrementar la capacidad de gestión y administración empresarial, optimizando el uso adecuado de recursos productivos involucrados en sus sistemas de producción;
3. Apoyar una mejor inserción de los agricultores en los mercados nacionales e internacionales;
4. Estimular la formación de empresas privadas proveedoras de servicios de transferencia de tecnología y desarrollo empresarial;
5. Estimular la coordinación de los servicios de transferencia tecnológica con los centros y fuentes generadoras de tecnología; y
6. Vincular los servicios de transferencia de tecnología con los servicios de sanidad vegetal y animal.

De acuerdo al contrato de préstamo con el BID, el presupuesto del CTTA ascendía a US\$ 20 millones, de los cuales el 72% provenía del crédito BID y el saldo del Gobierno del Ecuador y de los propios productores. Del total, el 14.5% estaba destinado a financiar los servicios del consorcio privado a cargo de una Unidad Técnica Ejecutora, sin embargo este componente terminó por utilizar el 29.5%.

El diseño original estimaba un costo del servicio por productor de US\$ 216/año, parte del cual sería pagado por los productores de acuerdo a una escala creciente de participación. Tras la reformulación presupuestaria del 2000, el costo del servicio se redujo -al parecer arbitrariamente, sin mediar ningún estudio serio de costos- a US\$ 130/productor-año. Dicha cifra inmediatamente se demostró inviable, por lo que se ha ido incrementando gradualmente para situarse actualmente en un promedio de US\$ 165/productor-año. La UTE estima que para mantener un servicio de calidad, el costo del servicio por productor por año, debería ser de aproximadamente US\$ 200. Esta cifra sigue estando por debajo de los costos por productor reportados por la literatura especializada para países como México, Chile, Nicaragua o Mozambique, donde el costo del servicio se sitúa alrededor de US\$ 400/productor-año<sup>20</sup>.

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

---

<sup>20</sup> Rivera et al., 2002.

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.

En el 2001 el sistema se modificó para asumir una modalidad de pago uniforme por agricultor, que dicho año fue de US\$24/agricultor-año, el 2002 de US\$ 36/agricultor-año, y que para el 2003 debe subir a US\$ 48/agricultor-año. La nueva modalidad de cobro de servicios ocasionó un crecimiento muy importante del co-pago de los productores, los que en la actualidad financian el costo del servicio de casi uno de cada cuatro productores atendidos. Este es un logro enorme y pocas veces alcanzado en América Latina, el que debe ser acreditado a una modalidad inteligente para la valoración de los servicios, y, muy especialmente, a un sistema de reglas claras y exigibles contractualmente con cada grupo de productores.

En cuanto a las zonas, el CTTA se focaliza hacia aquellas que tienen alto potencial productivo, al contar con buenos suelos, no tener restricciones hídricas importantes (ya sea por la distribución de las precipitaciones o, más comúnmente, por contar con sistemas de riego) y estar razonablemente bien comunicadas a través de caminos que permitan un acceso a los mercados. En cuanto a los productores – una vez que fue descartada la participación de medianos y grandes agricultores- el CTTA se enfoca hacia pequeños productores cuya actividad está principalmente orientada al mercado, descartándose el trabajo con minifundistas o campesinos pobres de autoconsumo.

Una vez que a nivel central se ha adoptado la decisión política sobre la provincia en que se desea actuar, corresponde a las Operadoras, en su postulación, proponer los sectores específicos en que se localizará el trabajo. De la misma forma, son éstas últimas las que eligen a los productores que van a integrar los grupos. La selección se formaliza cuando la Operadora y los Agentes de Asistencia Técnica Privados han sido contratados por la UTE, toda vez que el contrato especifica las zonas de trabajo y el número de productores por zona.

El programa fue diseñado con tres componentes:

1. Generación de Tecnología, con tres subcomponentes: (a) Fondo Competitivo de Investigación; (b) Capacitación y Alianzas Estratégicas; (c) Fortalecimiento del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP).
2. Transferencia de Tecnología Agropecuaria, con dos subcomponentes: (a) Grupos de Transferencia de Tecnología (GTT); (b) Programa de Asistencia Técnica Empresarial (PATE).
3. Sanidad Agropecuaria, con cuatro subcomponentes: (a) Sistema de Vigilancia Epidemiológica y Control Cuarentenario; (b) Sistema de Laboratorios; (c) Proyectos Específicos; (d) Fortalecimiento Institucional.

El sistema de asistencia técnica en el Ecuador, bajo el alero del PROMSA se puede resumir en un esquema de tres pisos:

El primer piso, que es donde se desarrollan las funciones de prestación directa de servicios de asistencia técnica a los productores, y de co-pago por los productores por tales servicios, y donde los actores son privados: los productores y sus organizaciones, las empresas consultoras

(Operadoras), los asesores o Agentes de Asistencia Técnica Privada (AATP), y los Supervisores de campo que son empleados de una organización que también es del sector privado.

En el segundo piso se realiza la gerencia del sistema. Esta función es encomendada a una persona jurídica de derecho privado, mediante un contrato entre ella y el estado ecuatoriano representado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. El contrato es análogo a una concesión otorgada por el poder ejecutivo a una entidad privada para que brinde ciertos servicios públicos bajo un conjunto de normas y reglas estipuladas en el contrato.

El tercer piso es competencia del sector público, por ser aquí donde se resuelven las funciones de (a) formulación de las políticas públicas en materia de servicios de asistencia técnica y de los marcos normativos de dichos servicios, (b) co-financiamiento de los servicios mediante la entrega de subsidios directos y focalizados a determinados estratos de productores, de acuerdo con las prioridades de la política pública, y (c) supervisión y control sobre el uso de los recursos públicos que el estado ecuatoriano transfiere a los productores para subsidiar el pago de estos servicios. Los actores principales son el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Unidad de Implementación del PROMSA (UIP), pero también intervienen el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de la Nación.

#### Evaluación

Uno de los logros más importantes del CTTA es la formación y desarrollo de organizaciones locales de pequeños productores, cuya finalidad es facilitar la acción colectiva para realizar procesos de cambio técnico, establecer alianzas con otros agentes públicos y privados, resolver las restricciones de acceso al crédito, y planificar e implementar proyectos de procesamiento, agregación de valor y comercialización de la producción de los socios. A mayo 2002, se habían conformado 802 de estos grupos, de los cuales el 54% han obtenido personalidad jurídica. 234 grupos (aproximadamente 4,700 productores) han realizado una o más actividades y proyectos de venta asociativa de la producción de sus socios. 227 grupos (aproximadamente 4,500 productores) han logrado acceder al crédito proveniente de instituciones como el Banco Nacional de Fomento, diversas Cajas de Ahorro y Crédito, o el programa PL 480.

De acuerdo con los datos del sistema de S&E de la UTE, el 69% de los 802 grupos existentes en mayo 2002 habían eliminado o reducido el uso de los plaguicidas más tóxicos (conocidos por los productores como los de “etiqueta roja”). Más de uno de cada cinco grupos ha iniciado la compra o producción de insumos orgánicos, y una quinta parte reporta esta produciendo alimentos “orgánicos” (aunque en realidad se trata más bien de alimentos producidos haciendo uso de prácticas de menor impacto ambiental, pero que no han sido certificados como orgánicos propiamente tal).

De acuerdo con los datos disponibles, los productores que participan en el CTTA, en promedio, han incrementado significativamente sus rendimientos físicos, en rangos que van desde 20% (tomate riñón en la Sierra) hasta 100% (cacao en el Litoral).

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.

(c) 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.

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

(e) 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.

*(c) El Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC, Colombia*

En diciembre de 1992, el gobierno de Colombia creó el Sistema Nacional de Cofinanciación, como parte de la política de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los entes descentralizados, transformando al antiguo Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI, como brazo ejecutor del PDIC. La formulación del PDIC sucede a una experiencia de casi 15 años con los programas de Desarrollo Rural Integrado de los que es, en rigor, una reformulación derivada de una evaluación crítica de las experiencias de la ejecución de las Fases I y II del DRI, que revelaron la enorme dificultad institucional para resolver en un mismo período, los múltiples y variados problemas que enfrenta una comunidad rural dada. Esta evaluación llevó a decidir que el PDIC concentrara sus esfuerzos en una gama más limitada de "productos" (proyectos y servicios), para lo cual se eliminaron los componentes de crédito agropecuario, salud, educación y electrificación rural, limitándose a los proyectos con impacto más directo en los activos físicos y sociales que determinan la capacidad productiva de la región a beneficiar.

Los documentos del PDIC de 1990, preparados para respaldar los créditos del BID y del BIRF, señalaron los siguientes objetivos y metas:

(a) Incrementar la producción, productividad e ingresos de cerca de 280.000 pequeños agricultores y pescadores artesanales.

- (b) Mejorar las condiciones de vida de esas comunidades rurales a través de la provisión de mejores sistemas de agua potable y saneamiento básico, vías y comercialización.
- (c) Proteger y desarrollar microcuencas para salvaguardar sistemas sostenibles de provisión de agua potable e irrigación.
- (d) Promover la participación comunitaria en la identificación de las necesidades de inversión y su posterior mantenimiento.
- (e) Mejorar la capacidad de planificación y gestión de los municipios para administrar y ejecutar eficientemente las inversiones en las áreas rurales.
- (f) Fortalecer la capacidad del Fondo DRI para promover, planificar, preparar, evaluar y cofinanciar proyectos viables de desarrollo.

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”.

El costo total definido para el programa fue del equivalente a US\$ 250 millones, de los cuales los Bancos (BID y BIRF, por partes iguales) financiarían US\$ 150 millones (60,0%), el Fondo (de cofinanciación) DRI US\$ 37,5 millones (15,0%) y los municipios, comunidades y otras entidades cofinanciadoras US\$ 62,5 millones (25,0%). El tiempo de ejecución se estableció en cinco años, durante los cuales se aplicarían entre US\$ 35 y US\$ 60 millones por año.

Se desprende que dicho presupuesto reflejaba una clara intencionalidad en el gasto para atender la enorme demanda que existía en los componentes de infraestructura básica (vías y acueductos), a los cuales se les destinaba el 56,4% del total del programa (US\$ 141,1 millones). En segundo lugar, se esperaba que los componentes productivos (desarrollo tecnológico, comercialización, CESPAs, acuicultura y microcuencas) tuvieran el 28% de los recursos (US\$ 69,8 millones) y para los componentes de desarrollo social e institucional (fortalecimiento institucional, organización y capacitación campesina, mujer rural y administración del programa) se estimaba el 15,6% de los recursos (US\$ 39,1 millones). De hecho, la situación financiera municipal ha cambiado y mejorado radicalmente en el curso de los últimos diez años; los mayores aportes que se hicieron para aumentar tan significativamente los recursos del PDIC, provinieron, principalmente de los recursos municipales de cofinanciación.

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.

En sus inicios, el PDIC estableció que la demanda de proyectos debería ser originada por la propia comunidad beneficiaria, a través de un mecanismo de participación, planificación y concertación de

“abajo hacia arriba”. Para ello, el programa debía apoyar a las comunidades beneficiarias -al nivel de vereda o corregimiento- en la elaboración de un diagnóstico participativo e integral, llamado “ficha veredal”, el cual se debía discutir y concertar en el Comité DRI Municipal, (creados con este objetivo), en primera instancia, y en el Comité DRI Departamental, posteriormente. Finalmente, las iniciativas así seleccionadas, debían ser enviadas a las direcciones centrales del Fondo DRI para ser incorporados en la programación anual del PDIC, una vez revisado el cumplimiento de los criterios de elegibilidad respectivos. Igualmente, debían identificarse las eventuales entidades que podrían ejecutar los proyectos, las cuales frecuentemente también participaban en la elaboración y formulación de los mismos.

El nuevo sistema previsto solo operó en 1991 y 1992. Para 1993, el Fondo optó por volver al sistema tradicional que le daba mayor flexibilidad en detrimento de la descentralización de las decisiones. Con el fin de acelerar el proceso de formación de los bancos de proyectos municipales que alimentaran el proceso de contratación, los requisitos y pasos previos de concertación se hicieron más laxos (la ficha veredal desapareció, los Comités DRI se redujeron a su mínima expresión, inicialmente, y luego desaparecieron del todo. Además, se relajó el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad técnicos, económicos y ambientales señalados en el Reglamento Operativo para los proyectos).

En 1993, el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) aprobó una nueva Política de Desarrollo Rural Campesino que promulgaba la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural<sub>2</sub> (CMDR), que debían reemplazar a los Comités DRI Municipales (Ley 101 del mismo año). Sin embargo, los CMDR no operaron efectivamente durante 1994-96, mientras que los Comité DRI desaparecieron.

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.

El PDIC no proporcionaba soluciones con respecto al problema del acceso a la tierra (reforma agraria), ni al capital necesario para invertir al nivel de la parcela (crédito agropecuario). Aunque estos aspectos se encontraban bajo la atención de otros programas gubernamentales administrados por otras agencias que tenían estrechos vínculos con el Fondo DRI (principalmente INCORA y Caja Agraria), es importante resaltar la enorme injerencia que en ellos tenían el PDIC, dada la estrecha correlación existente para satisfacer más “integralmente” las necesidades de las zonas rurales.

#### Evaluación

No existen mecanismos sustantivos para la evaluación de impacto. Se dispone de algunos balances de ejecución que permiten apreciar la distribución de recursos de cada componente así como de del número y del valor de los compromisos suscritos, por grado relativo de desarrollo de los municipios. Las cifras comprometidas y transferidas durante el período 1991-1996 muestran que el programa sobrepasó las metas financieras originalmente establecidas en más de 2,5 veces.

Los mecanismos de focalización utilizados por el PDIC (categorización municipal, matriz de cofinanciación, techos indicativos anuales por componente y departamento), los cuales - paradójicamente- se hicieron más pertinentes y necesarios con la ampliación de la cobertura a todo el país y la introducción de nuevos componentes, no fueron utilizados por el Fondo DRI en todo su potencial. Por el contrario, con frecuencia fueron afectados discrecionalmente para justificar la canalización de mayores recursos hacia diversas regiones del país. Aunque una utilización más seria y transparente de estos mecanismos de focalización difícilmente hubiera podido reemplazar la idoneidad del sistema de programación originalmente previsto, es posible que se hubiera logrado un mayor impacto del programa en zonas más atrasadas y urgidas de este tipo de ayuda. Aún así, como se verá enseguida, el PDIC reportó una aceptable focalización de su inversión, tanto por componentes y regiones (departamentos) como por categorías municipales del SNC.

Estos antecedentes fueron complementados con una serie de encuestas de opinión a (i) beneficiarios de los proyectos del PDIC; (ii) alcaldes municipales y (iii) la población rural en general. Algunas de las opiniones vertidas por fueron las siguientes.

#### *De los beneficiarios*

El 89% señaló haber participado en los proyectos sociales y el 54% en los de infraestructura, aportando mano de obra para la ejecución (en acueductos, 65% y en vías, 74%). Cerca del 50% de los entrevistados señaló que comunidad ejerció algún tipo de seguimiento y, de ellos, la mitad fue a través de comités de veeduría y el resto por otros mecanismos. El 46% validó que la idea del proyecto surgió de la comunidad y el 41% que surgió de la administración municipal. El 59% de los entrevistados manifestó un alto grado de satisfacción de la comunidad con el proyecto, el 27% un grado medio, el 8%, un grado bajo y el 6% ninguno.

#### *De los alcaldes municipales*

El 71% de consideró que el Fondo DRI está cumpliendo con sus objetivos de manera muy buena o buena, el 24% de manera regular y el 4% no sabe. Indicaron que en 88% de los municipios se constituyó el Consejo Municipal de Desarrollo Rural o CMDR; el 36% considera que los CMDR tienen una utilidad alta, el 47% media el 15% baja y el 1% ninguna. Según la mayoría de los alcaldes, los servicios básicos sociales (salud, educación, recreación y deportes, asesoría técnica y capacitación comunitaria) tienen prioridad entre alta y mediana para el desarrollo rural municipal. El 70% de los alcaldes opina que el apoyo que, en general, le ha dado el Fondo DRI al municipio para su desarrollo rural ha sido muy bueno o bueno, el 25% opina que ha sido regular y el 5% que ha sido malo.

#### *De la población rural*

El 52% manifestó conocer el Fondo DRI y el 34 % informó que se habían ejecutado proyectos DRI en su localidad. De los que informaron que se habían hecho proyectos DRI, el 82% se benefició de ellos. La mayoría con proyectos de asistencia técnica (33%), seguidos de acueductos (18%), electrificación (9%), vías (8%), organización y capacitación (7%). Otros



componentes y programas fueron mencionados en menos del 3% de los casos. En la opinión de las personas que manifestaron tener conocimiento sobre el DRI, el 46% cree que se benefició principalmente a la población más necesitada, el 26% a los que saben presentar los proyectos y el 14% a los que tienen más influencia. El 47% de los entrevistados cree que debe seguir existiendo el Fondo DRI, mientras que el 53% cree lo contrario.

*(d) 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.

La unificación de las políticas direccionadas para el apoyo de la agricultura familiar, encargada al ministerio, ponen al pequeño productor como una de las prioridades del gobierno federal del Brasil. Se ponen a disposición para la agricultura familiar R\$5 billones en 1996, para atender a un público estimado en 4,5 millones de productores, incluidos los beneficiarios de la reforma agraria en todo el país.

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.

El PRONAF se fundamenta la necesidad de apoyar la coordinación de los órganos que tienen por misión el apoyo de la agricultura familiar, el apoyo a los municipios vía el financiamiento de infraestructura de utilidad para las poblaciones rurales, y en el apoyo directo de la agricultura familiar vía financiamiento de capital de trabajo, inversiones y apoyo en tecnología para profesionalizar la actividad. en el cuadro 12 se sintetizan las políticas y programas que sostiene el PRONAF.

*Cuadro 12. Síntesis de políticas y Programas del PRONAF*

1. Financiamiento de la producción de la agricultura familiar - Crédito rural para capital de operaciones - Apoyo a las actividades productivas en tierras indígenas - Desarrollo del turismo rural y de la artesanía
2. Financiamiento de infraestructura y servicios en los municipios - Apoyo con infraestructura a los municipios - Apoyo en asistencia técnica, extensión rural e investigación agropecuaria
3. Negociación de políticas públicas
4. Profesionalización de la agricultura familiar - Capacitación y profesionalización de la agricultura familiar

La evolución del financiamiento del Programa demuestra la importancia que el gobierno federal atribuye al PRONAF. En el cuadro 13 se muestra la evolución del financiamiento desde la creación del Programa hasta el año 2002.

*Cuadro 13. Evolución del financiamiento PRONAF*

Período	Monto de los recursos asignados
1996 a 1998	R\$3,5 billones
1999 a 2000	R\$3,6 billones
2001 a 2002	R\$4,4 billones

Las líneas de financiamiento que apoya el PRONAF son las siguientes: infraestructura y servicios en los municipios; apoyo a la producción de la agricultura familiar; apoyo a la profesionalización de la agricultura familiar.

Para la selección de los municipios que pueden acceder al financiamiento del Programa, la Secretaria Nacional del PRONAF debe realizar una selección sobre la base de:

1. La relación de establecimientos agropecuarios con superficie menores de 200 hectáreas y el total de establecimientos agropecuarios del municipio debe ser mayor o la misma que la proporción en Estado.
2. La proporción de población rural en el municipio debería ser mayor o la misma que se da en el Estado
3. El valor de la producción agrícola por persona ocupada debería ser mayor o la misma que se da en el Estado.

Una vez que el municipio es seleccionado por la Secretaria 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 Secretaria Nacional del Programa antes de ser aprobado y apoyado financieramente.

Los agricultores que buscan apoyos del PRONAF, deben presentar una declaración respaldada por la oficina de extensión rural del estado, o bien, por un sindicato que acredite la condición de agricultor familiar, pescador, acuicultor o recolector del solicitante. Las formas y límites del financiamiento al que pueden acceder los beneficiarios dependen de las condiciones de la familia. Se han definido cinco tipos de solicitantes, con diferentes límites de apoyos crediticios para capital de trabajo y para inversiones.

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.

De esta forma, los créditos de infraestructura son demandados por las oficinas municipales en un proceso bien definido y participativo, contemplando la opinión de los beneficiarios de las inversiones. De otro lado, el apoyo a los productores funciona como una línea de crédito agrícola, que debe obedecer a los criterios de viabilidad económico-financiera impuesta por las instituciones financieras.

Para obtener el apoyo crediticio para el financiamiento del capital de operaciones, el productor debe en primer lugar obtener un certificado de cumplimiento de requisitos para ser beneficiario del PRONAF, que debe ser extendido por la oficina de extensión rural o por algún sindicato rural, previamente acreditados por el Ministerio de Desarrollo. Una vez obtenido el certificado, el productor se debe dirigir directamente al organismo financiero, que generalmente es un banco, a partir de este momento toda la relación con el PRONAF es a través de la institución financiera. El organismo financiero es el que debe fijar las garantías necesaria para el asignación del crédito, quedando expresamente prohibida la hipoteca de la propiedad. Para cubrir los costos de operación y el alto riesgo de este tipo de prestamos, el Ministerio del Desarrollo paga a las instituciones financieras elevadas tarifas, que minimizan la necesidad de las instituciones por garantías adicionales para acceder al préstamo solicitado por los agricultores.

Para la solicitud de apoyo crediticio de inversiones, los productores deben contar con un proyecto que contenga un programa de implementación. Este proyecto debe ser elaborado por un organismo de asistencia y extensión rural, o bien, visado por el. La solicitud para el financiamiento es elevada al banco en forma individual o asociada, y es la institución financiera la que decide el apoyo al proyecto, pudiendo solicitar la incorporación de una empresa de asistencia técnica para la fiscalización del cronograma de implementación del proyecto.

## Evaluación

De la ejecución del PRONAF surgen elementos positivos e ineficiencias que se deben enfrentar para mejorar la eficiencia y eficacia del programa.

En primer lugar, destaca el crecimiento de la disponibilidad financiera del Programa, pasando de R\$1,48 billones para dos años en 1996 a R\$4,4 billones en el ejercicio presupuestario 2001/2002. Alcanzando un total de 1,6 millones de contratos firmados en el año de ejecución 99/2000.

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.

## **2. Experiencias de Fondos de Inversión Social**

Los Fondos de Inversión Social son una de las principales innovaciones institucionales de la época del ajuste estructural. En su diseño original, reflejaron la ideología del Consenso de Washington según el cual la tarea del Estado en materia social podía concentrarse en el subsidio a la demanda la que, aunada a la corrección de los precios y la reforma de los mercados, sería suficiente para asegurar un mayor acceso de los pobres a las oportunidades del desarrollo.

Las políticas expresadas en los FIS 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. Esto no significa que unas y otras políticas no cubran varios de los aspectos mencionados u otros que se consideren estratégicos para combatir la pobreza. Simplemente, se trata de mostrar en conjunto políticas que comparten características y poblaciones objetivo similares y que, como las que se concentran en el gasto social, concentran el grueso de su operación en este sector del desarrollo de las áreas rurales.

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.

En términos generales, se trata de políticas focalizadas a grupos relativamente marginados de muchos servicios del Estado y de los flujos económicos rurales, que buscan incidir positivamente en el bienestar social de la población objetivo y, de varias maneras, modificar la relación entre la sociedad y el estado y, al mismo tiempo, contribuir a la integración de los grupos sociales vulnerables a las sociedades rurales.

En todos los casos, se trata de programas que canalizan una proporción importante de los recursos del Estado asignados al combate de la pobreza y, en casi todos los casos, encauzan partidas significativas provenientes de empréstitos externos a los países.

Desde el punto de vista de la estructura, estos programas tienen un diseño de múltiples actividades –aún incluyendo algunas productivas- y con un manejo de múltiples instancias, que trata de reflejar las fuentes del financiamiento, al cual contribuyen distintos niveles administrativos y fuentes. Es interesante comparar los niveles de participación y compromisos que estos programas exigen de los beneficiarios directos; en estos requerimientos se combinan los típicos aportes en mano de obra y materiales, con compromisos de participación y de comportamiento social diseñados a fortalecer el tejido social y a asegurar un nivel mínimo para las futuras generaciones.

Desde el punto de vista de su operatividad, estos programas tienen características comunes que se han considerado bien importantes en la relación sociedad civil-Estado que se quiere construir en AL: las definiciones de acciones específicas responden a la demanda, el control y aún buena parte de la evaluación reside en los beneficiarios directos de los programas, las negociaciones entre sectores de la malla social se hacen explícitas y se crean mecanismos para darles soporte. Aún así, estos programas parecen conservar las características de definición sectorial, lo cual resulta en un interesante –y a veces ineficiente- cruce la descentralización participativa con definiciones sectoriales que responden a estrategias de desarrollo de ámbito nacional.

Finalmente, se incluyen algunos resultados de evaluación, que aunque no siguen patrones comparables, si ofrecen una idea de logros alcanzados y de problemas detectados que requerirían definiciones y afinamiento en los procedimientos.

*(a) 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, FOSSES, 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.

Entre 1994 y 1998, la RED ejecutó el equivalente a unos 894 millones dólares, distribuidos anualmente como lo indica el cuadro 14.

*Cuadro 14. Recursos ejecutados por la RED (Millones dólares de cada año)*

Años	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	Total
Ejecución RED	41,8	234,1	268,6	231,6	117,7	893,8
Ejecución/presupuesto	25,5	35,3	31,2	23,7	11,6	24,3

Fuente: RED de Solidaridad, memorias anuales

El presupuesto representa el 0,9% del PIB y lo ejecutado por la RED el 0,28% del PIB. Esta proporción es superior si se agrega a esta suma las contrapartidas municipales que representan el 30% del total ejecutado. Respecto a la distribución del gasto, en promedio entre los años 1994 y 1998, el 30% de lo ejecutado se ha destinado al funcionamiento (operación) del programa y el 70% se ha destinado a inversión. Al comparar esa cifra con las demás entidades que participan en el programa, se detecta que los gastos de funcionamiento llegan en promedio al 5%, por ejemplo el Fondo DRI tuvo un porcentaje de operación de 4% y en el PLANTE de 2,4% en 1998. Ello lleva a concluir que la RED tiene una proporción de gastos de funcionamiento que supera con creces los promedios de entidades que participan en los programas.

La población pobre del país para 1994 se calculaba en 17 millones de personas (47% del total nacional) y el universo de potenciales beneficiarios de la RED se estimó en 12 millones, constituido por la población pobre más vulnerable y con mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas. El 53% de dicha población está ubicada en zonas rurales y el 47% en urbanas<sup>21</sup>. Los mecanismos de focalización no tienen una metodología predefinida pues dependen del proyecto y de la instancia responsable de éste (pues para muchas actividades la RED es un organismo de coordinación y no de ejecución) pero, sin perjuicio de lo anterior, uno de los sistemas de información de que disponen los municipios para la focalización de los recursos y de algunos de los programas de atención a los pobres es el SISBEN o Sistema de Selección de Beneficiarios, que se originó en el sector salud y es alimentado con información directa de las comunidades.

El punto de partida para la definición de metas y presupuesto son las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que originan un mapa de concentración de la pobreza como una relación entre el total nacional y la participación porcentual de cada Departamento, y dentro de éste, la proporción que corresponde a cada municipio.

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

<sup>21</sup> De acuerdo al diagnóstico, "mas de 12 millones de colombianos no logran acceder plenamente a los beneficios del crecimiento y de las políticas estatales por ser demasiado pobres, por estar demasiado alejados de la acción de los organismos del gobierno y por estar afectados por factores estructurales que los separan de los procesos de movilidad social". RED de Solidaridad. Documento CONPES No 2722 /94

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.

Las Mesas de Solidaridad cuentan con el apoyo de los comités sectoriales, en los cuales se preparan las propuestas de cada programa, se discuten y aprueban los mecanismos de selección de los beneficiarios y las localidades (barrios urbanos o veredas rurales) en donde deben ejecutarse los recursos adjudicados por la Mesa Departamental. Es a través de las Mesas de Solidaridad que se lleva a cabo la participación y el control ciudadano de las inversiones de la RED.

A finales de los 90, se procedía a un ajuste de los procesos de planificación de la RED con el propósito de fortalecer la demanda de los beneficiarios como origen de los proyectos, suprimiendo los techos presupuestales y simplificando la “ruta de implementación”. Las bases sociales organizadas presentan a la RED departamental el proyecto, instancia en que se analiza la primera viabilidad. El Grupo de Gestión Territorial a nivel central, integra y compatibiliza las demandas para su ejecución al nivel que corresponda. Para los proyectos de corte asistencial, se realizan acuerdos con las administraciones municipales para establecer programas cofinanciados y se eliminan los aportes individuales.

Según el balance de ejecución<sup>22</sup> del período 1994-1998, los programas de la RED beneficiaron a 3.723.527 personas, lo que indica una cobertura de alrededor del 30% de los potenciales beneficiarios. Los principales programas de cobertura rural son:

El programa de empleo rural (PGER). Fue concebido como programa destinado a crear empleos netos (no a sustituir los existentes), que cubran la caída estacional de la demanda de mano de obra no calificada de la población rural más pobre. Busca compensar efectos de problemas coyunturales (emergencias, inundaciones, sequías, plagas, efectos adversos de la apertura económica) así como a cubrir las limitaciones estructurales en la oferta de empleo de zonas con altos índices de pobreza. En el período considerado, el PGER alcanzó a incidir en cerca de la mitad de los municipios del país, generando en un año cerca de 3 millones de jornales, equivalentes a 11.400 empleos.

Programa de vivienda rural, Vivir Mejor. El programa se propuso atender 271.000 hogares en municipios con menos de 2.500 habitantes en la cabecera urbana entre 1994-1998, lo que significaba una cobertura de cerca del 17% de las necesidades de vivienda de la población rural y del 24% de los hogares que conforman la población objetivo de la RED. El programa actuó en 661 municipios, cubriendo casi 89 mil soluciones, equivalentes al 32,2% de la población objetivo. Esto redujo los déficit nacionales en un 3,3% de suministro de agua, del 18% en materiales inadecuados y del 4,6% del déficit existente en los sistemas de eliminación de

---

<sup>22</sup> Memorias 1.994 – 1.998. RED de Solidaridad Social.

residuos. El aporte de los beneficiarios en el programa fue: trabajo (38%), dinero (13%), materiales (40%) o una combinación de los elementos indicados (7%).

El bono alimentario rural. Esta orientado a la población infantil menor de siete años en áreas rurales en las que no existen los Hogares Comunitarios e incluye, además de los alimentos, intervenciones en salud, educación, y participación comunitaria.

## Evaluación

Para el seguimiento se ha constituido el sistema de evaluación y monitoreo (SEMRED), destinado al registrar información sobre la formulación y la ejecución de los proyectos. A nivel departamental se ha establecido las Gerencias Colegiadas, que son mecanismos encargados del seguimiento y la evaluación de los proyectos a nivel regional así como de proponer soluciones a los problemas de interpretación o aplicación de las decisiones. Además, existen las Asambleas de Beneficiarios, con el fin de que sea el colectivo social el que realice directamente el control de las inversiones.

Los programas de la RED presentan grandes ineficiencias en los aspectos presupuestales y financieros por la falta de sincronización con los entes territoriales, los procesos dispendiosos del ciclo del proyecto y la dispersión y atomización de los mismos. Si bien en algunos casos se redujeron los tiempos para los desembolsos y trámites, en general la RED no contribuyó de manera notoria a mejorar la eficiencia pública en la ejecución de proyectos.

Para efectos de realizar una evaluación de impacto, con el apoyo del BID contrató en 1995 a la Red de Universidades, REUNIRSE, conformada por ocho universidades regionales. La idea fue monitorear en forma autónoma los procesos de gestión de la RED en cada una de las regiones. Las principales observaciones que realizó REUNIRSE al proyecto son:

La RED no es más que un conjunto sectorial de programas del nivel nacional que se fragmentaron en una cantidad dispersa e inconexa de proyectos en el nivel local.

El 84% de los beneficiarios del proyecto, el 87% de los interventores y el 72% de los líderes de las organizaciones sociales de viviendas manifestó su satisfacción con las mejoras realizadas. Las insatisfacciones detectadas son: la demora y los costos en las obras entregadas, la calidad de las mejoras y de los materiales, realización de obras no requeridas por los beneficiarios, la falta de correspondencia entre el momento en que les instó a que entregaran los aportes y la disponibilidad del mismo. También hubo insatisfacción por el tamaño de la vivienda.

La participación de las organizaciones sociales no sobrepasó el 3% de los asistentes, en el caso de las Mesas de Solidaridad Departamentales, y el 7% en las Mesas Municipales, mientras que los beneficiarios no organizados representaron el 57% y el 58% de los participantes, lo que muestra que la focalización de la RED no estaba dirigida a organizaciones sino a individuos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> REUNIRSE. Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la RED de Solidaridad Social durante 1.997. Abril de 1.998.



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.

*(b) 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.

Si bien el Programa partió del reconocimiento de que se podría avanzar en la erradicación de la pobreza desplegando acciones en estos tres frentes, fueron las acciones en materia de bienestar social las que recibieron la mayor partida dentro del programa. Sin embargo, el fomento a la producción, en especial a microempresas de todo tipo, recibió atención importante.

La partida del Presupuesto de Egresos de la Federación Mexicana que contiene los recursos que el gobierno federal destina al desarrollo regional, se encuentra en el Ramo XXVI, bajo el título "Solidaridad y Desarrollo Regional". Fue creado en 1984 y desde 1989 cambió su denominación para incluir las acciones de combate a la pobreza que complementan a las de desarrollo regional, y que se realizan dentro del Programa Nacional de Solidaridad.

Una vez superada la fase más aguda del proceso de estabilización en México (post crisis), comenzó a observarse un cambio en la composición del gasto público a favor del gasto social. En 1993 y 1994 el gasto del sector desarrollo social del Presupuesto de Egresos de la Federación, significó más de la mitad de todo el gasto programable del sector público mexicano. PRONASOL fue un rubro importante del sector desarrollo social del país, pero en realidad nunca llegó a representar más del 7% del gasto social y, por ende, su participación no excedió del 3,5% del gasto programable del sector público.

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.

La organización comunitaria para dar respuesta a la demanda social, descansó en los Comités de Solidaridad. Estos comités se constituyen en torno a una obra y congregan a los beneficiarios, que eligen entre ellos al Presidente, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia encargado de llevar a cabo la contraloría social, y los vocales que hagan falta para labores específicas. Es el Comité en su conjunto el que jerarquiza las prioridades y decide las obras a ejecutar; su mesa directiva se encarga de coordinar con las autoridades competentes. Como los programas en los que participan activamente los Comités de Solidaridad se manejan municipalmente, se cuenta además con un Consejo Municipal, en el que se atienden las diferentes demandas de la comunidad y se decide el manejo de los Fondos Municipales. Se ha estimado que se llegaron a formar cerca de 100.000 comités. Sin embargo, su alcance y consistencia no fueron homogéneos.

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.

El programa Escuela Digna, encaminado a la rehabilitación y mantenimiento de las escuelas con la participación activa de maestros, alumnos y padres de familia. La comunidad escolar aporta materiales de la región y trabajo voluntario de padres y maestros para ejecutar obras de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza.

El programa Niños en Solidaridad fue puesto en marcha en enero de 1991; se planteó como objetivo hacer frente a las limitaciones económicas que obligan a millones de niños de familias mexicanas de escasos recursos a desertar, sin haber terminado la educación primaria. El programa consistió en becas que incluyeron: a) un estímulo económico mensual durante 12 meses, por un monto equivalente a un tercio del salario mínimo mensual vigente cada Distrito, b) una despensa básica familiar mensual, que es entregada en su localidad por el sistema, c) asistencia médica y nutricional por las instituciones del sector salud y d) promoción de actividades recreativas y talleres de beneficio comunitario.

Los Fondos de Solidaridad para la Producción, fueron concebidos como uno entre varios instrumentos destinados a corregir la tendencia al deterioro de las economías campesinas y se usaron para apoyar la siembra de cultivos básicos. La corresponsabilidad significó, por parte del Estado, aportar recursos financieros y apoyo técnico, mientras que los campesinos se comprometieron a dedicarse al cultivo de bienes básicos, y saldar en los plazos convenidos, sus deudas con la tesorería municipal. En 1993, el número de beneficiados con este programa productivo fue de un millón de campesinos, que cultivaban cerca de tres millones de hectáreas en 1.620 municipios de casi todos los estados de la República. En 1994 el número de beneficiarios se duplicó, a partir de un crecimiento de los Fondos de 78%.

Apoyo a los productores forestales. El objetivo central de este programa es reforzar o ampliar la capacidad productiva de las organizaciones forestales, integradas, básicamente, por indígenas y campesinos de bajos recursos así como promover una cultura forestal más amplia. La cobertura de este componente abarcó a 94 municipios de 20 Estados y el monto total de los recursos ejercidos en el cuatrienio 1990-1993, ascendió a casi 52 millones de nuevos pesos (22.72% como aporte de los productores forestales participantes y 77.28% de la Federación). Se expresó en logros concretos, al beneficiar a 109 organizaciones forestales y reforestar 402 935 hectáreas.

Apoyo a caficultores, indígenas y no indígenas. El programa tuvo como objetivos fortalecer los procesos organizativos y ampliar la participación de los caficultores en las fases de producción, industrialización y comercialización directa del café. Este programa operó con diversos subprogramas: el Emergente de Heladas, el de Apoyo a la Producción, el de Corte y Acarreo y el de Acopio y Comercialización. En ese proceso participaron aproximadamente 250 organizaciones nacionales así como productores de los 4128 comités locales de Solidaridad y los Fondos Regionales de Solidaridad.

El programa de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas Sus líneas de trabajo incluyeron acciones relativas a la vivienda y al saneamiento ambiental; la alimentación y el abasto; la salud y la seguridad social; la educación, la cultura y la recreación; el empleo, la capacitación y la productividad, así como la procuración de justicia.

Los Fondos Regionales de Solidaridad se crearon para abatir el rezago económico de los productores más pobres, en general, y de los indígenas, en particular, con los siguientes objetivos: financiar directamente los proyectos de las organizaciones y comunidades indígenas con criterios de rentabilidad y de diversificación productiva, a fin de crear una base económica que permita su propio desarrollo; propiciar que los beneficios derivados de esas acciones productivas contribuyan a capitalizar a las propias organizaciones y comunidades; contribuir a la generación de empleos, para mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

## Evaluación

La forma de trabajo que promovió PRONASOL se fundamentó en la participación organizada de los beneficiarios de la política social, junto a las autoridades de los tres niveles de gobierno que conjugaban esfuerzos y recursos dentro del programa: la federación, los gobiernos estatales y los

municipios. PRONASOL es considerado uno de sus instrumentos más creativos e innovadores en la medida que entre 1989 y 1994 se le atribuyen los siguientes logros:

- a) Abatir, casi en su totalidad, el déficit de espacios educativos que había en 1988.
- b) 13,5 millones de mexicanos que carecían de agua potable, contaron con ese servicio.
- c) 11,5 millones de habitantes más, tuvieron acceso a servicio de drenaje.
- d) 16 millones más contaron con energía eléctrica.
- e) Más de 1,2 millones de campesinos recibieron apoyo para actividades agrícolas.
- f) Se crearon más de 12 mil Empresas de Solidaridad.

El gran problema fue que a pesar de haber sido planteado como un enfoque integral de combate a la pobreza, no hizo explícitos los criterios de asignación de los recursos ni generó la información especializada suficiente para llevar a cabo una evaluación completa de sus acciones. Persiste el problema, además, que los indicadores que están disponibles en el nivel estatal para calcular las asignaciones del gobierno federal a los gobiernos estatales, no están disponibles en el nivel municipal, por lo que la fórmula no opera en la distribución de recursos de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales.

En relación con las Empresas de Solidaridad, la normatividad vigente establecía la obligación de llevar a cabo estudios de factibilidad técnica y económica de los distintos proyectos antes de asignar los recursos, pero esta información no se ha hecho pública. Por su parte, los programas de desarrollo regional de Solidaridad tuvieron un alcance más limitado. Si bien lograron avances importantes en la dotación de servicios básicos e infraestructura para las zonas más pobres, no parecen haber modificado significativamente sus relaciones económicas con el resto del país, para crear condiciones para la superación definitiva de la pobreza.

La limitada capacidad del PRONASOL para combatir la pobreza pudo ser también resultado de la creciente politización del programa, dirigiéndose a grupos que no siempre eran considerados como los más pobres. Una crítica recurrente hacia el programa fue la dispersión de las acciones que incluía en sus distintos subprogramas. A medida que el programa crecía, se creaban nuevos programas sin dar tiempo a afinar los instrumentos para poder evaluar el desempeño de los que ya estaban en operación.

Sin perjuicio de lo anterior, las virtudes del programa pueden resumirse de la siguiente forma: 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.

*(c) 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 aplicado por el gobierno entrante de Fujimori, que incluyó dramáticas correcciones de precios que afectaron a toda la población, pero particularmente en los sectores más pobres, cuyo impacto se considera

severo. Además, durante el régimen anterior (1985-1990), los ingresos se habían reducido alrededor de 50%. El programa se concibe para tender una "red de seguridad" hacia estos sectores.

El FONCODES, se crea con el objetivo de ejecutar programas de emergencia y empleo destinados a infraestructura social y a construcción de caminos, en reemplazo del Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación (SNDCS) que, al igual que el organismo que le precediera -El Programa especial de Emergencia (PES)- estuvo muy lejos de cumplir con las expectativas.

El Decreto Legislativo 657 considera que la situación de pobreza de la población justifica que el Estado cree un mecanismo que "vele por la compensación y desarrollo social, actuando de manera preferente a favor de los sectores más pobres de nuestro país..., de manera descentralizada". Su misión se define como "...mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atendiendo las necesidades básicas de la población principalmente en nutrición, salud, educación, saneamiento e infraestructura económica y desarrollo productivo, generando empleo y promoviendo la participación de la población en la gestión de su propio desarrollo" <sup>24</sup>

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.

El estatuto del programa señala que son recursos del FONCODES las asignaciones de Tesoro Público; las donaciones y transferencias; los créditos de fuente interna y externa; el 50% del producto de las subastas de aduana y el 25% de los recursos del impuesto a casinos de juego.

En 1994 se procede a una importante reorganización del programa, como consecuencia de la obtención de financiamiento externo proveniente del Banco Mundial y del Banco Interamericano pues, hasta entonces FONCODES dependía únicamente de fondos del Tesoro Público. En ese año, se concertaron préstamos con dichos bancos por \$100 millones cada uno, para el periodo 1994-1996. En 1996 se negoció un nuevo financiamiento con dichas instituciones, esta vez por un total de \$300 millones (US\$ 150 millones cada una), para el periodo 1997-2000. Adicionalmente, otras instituciones han concedido préstamos al Fondo para proyectos específicos: OECF del Japón otorgó un préstamo de \$47.8 millones para infraestructura económica y social en la Amazonía y ha aprobado otro para saneamiento básico en zonas rurales. Otras instituciones que han colaborado con el fondo son el Ministerio Alemán para la Cooperación, el Fondo Contravalor Perú Suiza, COSUDE, el OPEC Fund y los países de la Unión Europea.

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.

---

<sup>24</sup> (FONCODES, Plan Operativo Institucional, 1999)

Con el propósito de establecer la población objetivo, FONCODES utiliza en la priorización de proyectos un mapa de pobreza, además de otros indicadores. El mapa de pobreza -tanto a nivel departamental como distrital- fue elaborado por FONCODES en 1994. El índice empleado para su elaboración está determinado, en un 50% por el indicador de desnutrición de cada zona; el resto lo conforman los indicadores de educación, hábitat y servicios básicos. Su aplicación permitió establecer que, aproximadamente, el 13% de los distritos del país se encuentran en el estrato de pobreza extrema. A pesar de ello, en otros distritos que se clasifican como de pobreza no extrema también se financian proyectos.

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.

El estatuto faculta al Fondo a aprobar las condiciones y lineamientos para determinar las transferencias de recursos que otorgue para financiar los proyectos, aprobar las condiciones de financiamiento y las normas y procedimientos de ejecución, supervisión, desembolsos, control y entrega final de proyectos. De la Gerencia dependen directamente todos los órganos de línea de FONCODES, que consisten de cuatro Divisiones (Proyectos e Infraestructura, Proyectos Productivos, Administración y Finanzas, Apoyo Social y Desarrollo Empresarial) y las 23 Oficinas Zonales al interior del país, que permiten un ejercicio descentralizado del Fondo

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 ejecutivo, 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.

FONCODES financia proyectos con dos modalidades: los programas regulares y los programas especiales.

Los programas regulares financian proyectos pequeños de los siguientes tipos: (1) *Proyectos de asistencia social* para mejoramiento de servicios básicos, mediante gasto corriente; por ejemplo, libros de texto o botiquines en colegios y puestos de salud; (2) *Infraestructura social*, como comedores populares, puestos y centros de salud, centros educativos, abastecimiento de agua potable, etc. Estos proyectos representan más del 60% del gasto en este tipo de programas; (3)

*Infraestructura económica.* Es el segundo tipo de proyectos en importancia dentro de los gastos del programa; incluye inversiones en los sectores agropecuario (pequeños sistemas de riego y drenaje, rehabilitación de tierras, forestación), transporte (construcción de caminos vecinales, puentes, empedrados) y energía (electrificación y energía no convencional<sup>25</sup>) y (4) Proyectos productivos, cuyo objetivo es incrementar la producción, comercialización y capacidades administrativas de los beneficiarios<sup>26</sup>. Los programas regulares, en conjunto, representan más del 80% del monto total de los proyectos aprobados por FONCODES entre 1991 y 1997.

Los proyectos especiales que tienen como objetivo un ‘doble impacto’, en la medida en que, por un lado, asisten a la población en extrema pobreza vía distribución de víveres y bienes y, por el otro, apoyan a micro y pequeña empresa en la producción de dichos bienes, asegurándoles su adquisición. El más importante de estos programas es el de desayunos escolares, pero se han realizado otros como suplementación alimentaria para pre-escolares, buzos y calzado escolar, mobiliario escolar y lampas. Estos programas especiales no han logrado, hasta la fecha, ser apoyados con financiamiento externo, debido principalmente al uso político dado por el gobierno, la deficiente focalización y los débiles sistemas administrativos que tienen. Estos proyectos representan cerca del 20% del monto total de los proyectos aprobados entre 1991 y 1997. Existe una tendencia a incrementar su importancia en los últimos años, en desmedro de los proyectos regulares.

## Evaluación

FONCODES supervisa la ejecución del proyecto con un evaluador externo contratado para cada proyecto. Se cuenta con un sistema computarizado que permite rastrear rápidamente miles de pequeños proyectos de características similares, desde su aprobación hasta la entrega final, consignando detalles de su ejecución y gasto. Desde 1995 se realizan evaluaciones ex-post de las obras efectuadas por el programa. Al no existir líneas de base o grupos de control, se trata de una evaluación de gestión, del ciclo de proyectos y una revisión de la estrategia de FONCODES y su evolución, de un año a otro. La base de la evaluación está en la percepción de los beneficiarios de los proyectos incluidos en la muestra. Sin embargo, a inicios de 1999 se ha realizado la línea de base para un estudio de impacto financiado y supervisado por la OECF.

El principal problema es el sistema de rendición de cuentas. Sólo un reducido número de proyectos tiene rendiciones, a pesar de que ésto se está superando paulatinamente. Además, muy pocas obras han sido transferidas formalmente a las comunidades, por lo que recientemente se ha aprobado una ley facilitando este proceso.

Sólo en sus primeros tres años, en el periodo 1991-1994, FONCODES promovió la creación de 14 millones de jornales. Para el mismo periodo se construyeron 8.000 aulas, 400 puestos de salud, 30.000 personas fueron alfabetizadas y 200.000 paquetes escolares fueron repartidos.

---

<sup>25</sup> El costo promedio de estas obras es de \$40,000 y tiene una duración de entre 3 y 4 meses. Este tipo de proyectos permite un mejor control evitando corrupción, reduciendo costos de administración y manteniendo los proyectos basados en comunidades.

<sup>26</sup> Los préstamos del BID y BM establecen que solamente el 5% del monto financiado puede destinarse a este tipo de proyectos.

Entre 1991 y junio de 1998 se realizaron alrededor de 30.000 proyectos. Respecto a la focalización de los proyectos, entre 1991 y 1996, el gasto per capita en los distritos pobres extremos y muy pobres, fue cuatro veces mayor que en los distritos “regulares” y 20 veces más que en los con nivel de vida “aceptable”. En el campo educativo la focalización del gasto de FONCODES ha mejorado con el tiempo; ha sido posible demostrar que en las localidades que recibieron más gasto en educación vieron incrementar sus índices de asistencia a la escuela.

A pesar de ello, no existen estudios de impacto referidos a los efectos de FONCODES sobre la pobreza. Las estadísticas muestran un ritmo lento de reducción de la pobreza por ingresos en el Perú en los últimos años. Dada la concentración de FONCODES en infraestructura social, es poco probable que estas inversiones (aulas, agua potable) tengan un efecto rápido sobre los ingresos, operando más bien en plazos bastante largos. Sin embargo, desde un punto de vista más amplio, el hecho que no se restrinja a los ingresos sino que abarca las condiciones de vida de manera más amplia, puede generar efectos directos.

La evaluación ex post del Instituto Apoyo para 1999, señala que sólo 66% de los beneficiarios indicaron a la comunidad como ente que decidió el proyecto en ejecución como el de primera prioridad. 68% consideró al núcleo ejecutor como designado por decisión mayoritaria de la Asamblea. Además, 89% de los entrevistados señaló que la comunidad contribuyó con trabajo a la ejecución del proyecto. Llama la atención que el 73% de los miembros de Núcleos Ejecutores no habían leído nunca la Guía de Orientación; de ellos, 82% porque no lo recibió, 4% porque no sabía leer y 14% no precisó las razones.

### **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. Ees 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.

Como respuesta a los problemas de eficacia y eficiencia de los programas de desarrollo social, en México se implementa el PROGRESA, que representa un programa innovador de combate a la pobreza extrema rural en México, y posiblemente en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente, para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico--educación, salud, y alimentación. Aunque el programa tiene un impacto inmediato significativo sobre las oportunidades de vida de sus beneficiarios por las transferencias de ingreso que representa, su objetivo final es estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. Se



espera con ello contribuir a romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y deserción escolar prevalentes en el sector rural de México--factores que no sólo inciden directamente sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades de movilidad económica, agravadas por el agotamiento creciente de las opciones agrícolas tradicionales.

*(a) 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)

Para el seguimiento de los avances del programa, se constituyó además el Comité del Consejo de CONPROGRESA, integrado por el Subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL (quien lo preside), el Subsecretario de Egresos de la SHCP, el Subsecretario de Planeación de la SEP, el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Ciudadana de la Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo, y el Coordinador Nacional de PROGRESA.

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).

Aunque los objetivos del programa coinciden, en alguna medida con algunos de los de PRONASOL, en su diseño e implementación se decidió superar la discrecionalidad derivada de la ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto. Por otra parte PROGRESA, en contraste con el caso anterior, si representa un claro esfuerzo de sustitución en relación a los principales programas de subsidios alimentarios aplicados en México en los últimos años pues, en su gran mayoría, estos programas han tenido, hasta recientemente, una incidencia regresiva en relación a la distribución de los déficits nutricionales en la población<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Agregando el conjunto de los principales programas focalizados de subsidios alimentarios en México a principios de esta década (Diconsa, Liconsa, Tortibonos, IMSS/Solidaridad, SSA, y DIF) más del 50% de los subsidios se concentraban en la Ciudad de México, que sólo contribuía en un 7% a la población infantil con grados moderados y severos de desnutrición en el país, mientras que sólo 15% llegaban al sureste de México, con más del 50% de la población infantil desnutrida (Banco Mundial 1991)

Actualmente, la política social en México se divide en dos grandes líneas complementarias: las “acciones amplias”, que abarcan principalmente educación y salud y absorben el 90% del gasto social, y las “acciones dirigidas”, que incluyen un abanico amplio de programas dirigidos a grupos vulnerables, que absorben el otros 10% del gasto social, o un poco menos del 1% del PIB. Dichos programas están divididos en tres grupos: (1) desarrollo en capital humano (4.7%) que incluyen a PROGRESA; (2) desarrollo en capital físico, (3.5%) y (3) oportunidades de ingreso (1.8%)

Como se ve en el cuadro 15, los costos operativos absorben 8.4% del presupuesto en promedio entre 1998 y 1999, pero entre estos dos años se observa una reducción importante en estos costos de 16% al 5%. De estos, los costos asociados al esfuerzo focalizador del programa absorben la parte más importante. Casi 80% de los costos de focalización corresponden a la identificación (ENCASEH) de los hogares beneficiarios y su incorporación al programa.

*Cuadro 15. Presupuesto de PROGRESA (Millones pesos de 1999)*

	1997	1998	1999	Total	%
Presupuesto	988.2	3901.9	8302.2	13192.3	
Transferencias		3291.3	7885.6	11,176.9	91.6
Costos Operativos		610.6	416.6	1027.2	8.4
Cobertura	404,000	1,860,000	2,300,000		

El promedio de las transferencias monetarias de PROGRESA por hogar por mes en 1999 es de \$247 y representa 24% del ingreso promedio mensual de las familias beneficiarias (\$1010), y 34% de su brecha de pobreza promedio (\$718)

Mas de dos tercios del presupuesto de PROGRESA para los años 1998 y 1999 se transfiere a los beneficiarios en forma monetaria, correspondientes a los apoyos educativo (37%) y alimentario (31%); 90% del rubro educativo--el componente principal de PROGRESA en términos presupuestarios--corresponde a becas, y 10% a apoyos para útiles. Se gasta otro 23% en transferencias en especie, que corresponden principalmente al componente de salud (y parcialmente al de útiles, que puede también transferirse en especie). De este último, una parte importante (41% en 1998, 57% en 1999) corresponde al suplemento alimentario, y la otra a consultas. El costo imputado de las consultas incluye, medicamentos y equipamiento, pero no servicios personales, que tampoco se incluyen en el costo del componente educativo.

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.

Para la selección y orden de incorporación de las localidades beneficiarias, el principal criterio es el ordenamiento de estas por medio de un indicador de marginación, que se construye por el método de componentes principales a partir de siete variables agregadas: % de población analfabeta de 15 años o más, % de viviendas sin agua, % de viviendas sin drenaje, % de viviendas sin electricidad, promedio de ocupantes por cuarto, % de viviendas con piso de tierra, y % de población ocupada en el sector primario

Para seleccionar a las familias beneficiarias, PROGRESA levantó un censo de todos los hogares en las localidades seleccionadas<sup>28</sup> A partir de esta base: (1) se hace una partición preliminar de los hogares entre pobres y no pobres comparando su ingreso mensual per capita; (2) se aplica el método de análisis de discriminantes, en forma independiente para cada región, para identificar las variables socioeconómicas que mejor discriminan entre hogares pobres y no pobres según la primera clasificación. A partir de estas variables se construye un indicador multidimensional que ordena a los hogares por puntaje (de 0 a 100) para clasificarlos entre pobres y no pobres. Así, aunque se usa el ingreso como guía preliminar, el indicador aplicado finalmente es multidimensional.

A finales de 1998, de las localidades donde operaba PROGRESA, la gran mayoría eran localidades rurales altamente marginadas (90%), menores de 500 habitantes (75%), con más de 60% de sus habitantes beneficiarios (86%). Un número significativo (30%) eran localidades predominantemente indígenas (50% o más de los hogares).

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 burocracia empleada directamente por PROGRESA es mínima tomando en cuenta la escala de sus operaciones, con aproximadamente 380 empleados de tiempo completo a nivel nacional, aunque aumenta significativamente en forma temporal cuando se levantan encuestas para la implementación o evaluación del programa y cuando se integran poblaciones importantes de hogares. Entre los otros trabajadores que participan en la implementación del programa, los enlaces municipales son empleados de los gobiernos municipales, las Promotoras electas entre las comunidades participan en forma voluntaria, y el personal docente y de salud son empleados de las dependencias responsables de estos servicios. Finalmente, los pagos monetarios están subcontratados a una empresa privada

---

<sup>28</sup> *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares* (ENCASEH 1996, 1997, 1998), que contiene información demográfica, educativa, étnica, económica (incluyendo vivienda, bienes durables y activos, además de ingresos), migratoria, y de acceso a programas sociales y servicios de salud.

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.

Los primeros tres rubros condicionan los apoyos, y lo hacen en forma separable: es decir, es posible dejar de recibir los apoyos educativos sin dejar de recibir los alimentarios, y viceversa. El uso de los apoyos monetarios no esta condicionado ni es verificado.

### Evaluación

En materia de educación:

Un estudio reciente de CONPROGRESA (1999c) encuentra un impacto significativo de PROGRESA en la asistencia escolar en los niños de edad escolar primaria. En términos de permanencia en el sistema escolar las mejoras han sido para todos los rangos de edad.

Entre las variables principales que parecen limitar el impacto de PROGRESA en este campo se han identificado, clases de primaria grandes, baja educación de los padres, cercanía de una ciudad o capital estatal--que representa oportunidades de trabajo infantil--y distancia de la escuela secundaria mas cercana. (CONPROGRESA 1999c).

En materia de salud y alimentación

PROGRESA reporta incrementos importantes en el uso de las clínicas IMSS-Solidaridad, que cubren 30% de las localidades donde opera el programa: 24% en consultas, con 700 mil consultas adicionales en 97-98 en relación a la tendencia anterior; 30% mas consultas de menores de 5 años; 16.3% mas consultas prenatales de primera vez, contra 3.4% en clínicas sin beneficiarios de PROGRESA.

Una encuesta de PROGRESA a 6678 familias beneficiadas (comparadas a un grupo de hogares en condiciones similares aun no incorporados al programa) revela un aumento en el gasto mensual del 10%, principalmente dedicado a alimentos (83%), y dentro de este rubro a una mayor diversidad y calidad, principalmente carne, leche, frutas y verduras. Se observa también un aumento en gasto en ropa y calzado, especialmente para niños. No se reportan cambios, por el contrario, en el consumo de tortillas, frijoles, transportes, bebidas alcohólicas, y cigarros.

En relación con la mujer:

Al interior del hogar, es probable que la posición de la mujer se haya reforzado, como se pretende en parte al canalizar los recursos hacia la jefa del hogar. En una encuesta de opinión, PROGRESA encuentra que 70% de las beneficiarias se siente más seguras, y solamente 5% se quejaron de un efecto negativo por problemas con su esposo, y menor ayuda por parte de sus hijos (CONPROGRESA 1999e).

En relación con la eficiencia distributiva:

En 1997, 87% de las localidades incorporadas pertenecían al estrato más marginado, con una proporción similar en términos de la localización de hogares beneficiarios. Para finales de 1998, esta proporción se había reducido a 61% en términos de localidades, y 50% en términos de hogares beneficiarios, reflejando una ampliación de cobertura más rápida para los dos estratos de relativamente menor marginación. Esto refleja sin duda los criterios de acceso y regionalización que se usaron para restringir la selectibilidad y (en el segundo caso) orden de acceso al programa. Aun así, para finales de 1998 se había integrado a PROGRESA casi 60% de los hogares en las localidades muy altamente marginadas, y 83.2% de los hogares beneficiados del programa habitaban en localidades altamente marginadas. Para mediados de 1999, la cobertura de localidades rurales marginadas es de alrededor de 80%.

PROGRESA cubre actualmente 50% del total de hogares en condiciones de pobreza extrema en el país, definidos según los criterios del programa. Una parte pequeña de la mitad descubierta (4%) está excluida por falta de acceso a servicios básicos de educación y salud en sus áreas de residencia. Por otro lado, aunque la ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud es un insumo complementario crítico para la implementación de PROGRESA, es probable que no resulte costo-eficiente aún en términos de lucha contra la pobreza extrema llevar estos servicios a localidades muy pequeñas, aisladas, y de reciente formación, para las cuales PROGRESA podría jugar más bien un papel como incentivo a la migración a localidades donde sí tendrían acceso a estos servicios.

#### *(b) 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.

En lo referente a la presencia de pensionistas jubilados ancianos de las familias, los ingresos recibidos por pensiones, siguen una distribución en forma de una U invertida. Según esto, la proporción que reciben las familias más pobres y las más ricas, son menores que los ingresos medios de los hogares con niveles de pobreza medios.

A partir de 1992 el financiamiento del mecanismo muestra sistemáticamente una situación deficitaria (cuadro 16). 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.

*Cuadro 16. Financiamiento del Seguro Social Rural de Brasil*

<b>Presupuesto</b>	<b>1991</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
I Gasto en beneficios permanentes	2 340,04	6 018,28	6 883,98	6 979,04
1. Jubilaciones	1 359,72	3 969,70	4 559,98	4 639,06
2. Pensiones	626,51	1 434,46	1 654,28	1 707,27
3. Rentas vitalicias	354,01	614,12	669,71	632,71
II. Recaudación del agro	2 399,50	2 973,77	2 923,56	3 408,90
1. Fuente agropecuaria	186,65	176,75	323,99	374,86
2. Fuente hoja de salarios	n.d.	323,80	219,72	225,25
3. Fuente contribución urbana	2 212,85	2 464,22	2 379,85	2 808,80
<b>III. Superávit (+) o déficit (-)</b>	<b>59,46</b>	<b>(3 044,51)</b>	<b>(3 960,42)</b>	<b>(3 570,14)</b>

Fuente: "Previdência Rural – Relatório de Avaliação Socioeconômica"

### Evaluación

Un estudio amplio realizado en el año 1997, se propuso investigar las condiciones de vida, ocupación, ingresos y características de la vivienda, de gastos y excedente económico de las familias atendidas por el seguro mínimo de la providencia rural, en las regiones Sur y Nordeste del país. Para el efecto, se empleó una encuesta a nivel familiar a una muestra del público atendido por la previdencia rural<sup>29</sup>.

### El impacto sobre el número de pobres rurales

Uno de los primeros efectos apreciables de incremento del piso del beneficio del seguro social lo constituye la reducción del número de pobres rurales. En efecto, el porcentaje de pobres en el área rural utilizando como criterio la línea de pobreza equivalente a 0,25 salarios mínimos, muestra reducciones en los estados del Nordeste, que van desde el 10% hasta el 18%. En las regiones del Sudeste, del Sur y del centro Oeste esas diferencias alcanzan, en promedio, niveles del 8% en 1995, del 6% en 1996 y del 4% en 1997. Extrapolando al total del país, la reducción del número de pobres representa algo en torno a los 3 millones de residentes de la zona rural o sea cerca del 10% de la población rural total.

### Impacto sobre el nivel de bienestar de la población rural

Sobre este particular se examinaron tres elementos: los cambios en la condición de la vivienda, el acceso a bienes de consumo y el efecto sobre la asistencia escolar de hijos entre siete y catorce años residentes en dichos domicilios.

Para defectos de la evaluación del impacto sobre la vivienda se tomó como base el año 1992, clasificándolas en buenas precarias y malas, empleando como criterio la metodología del Atlas de desarrollo humano que examina las condiciones del techo y paredes de las viviendas. Para la análisis del acceso a bienes de consumo durables se consideró la posesión de aparatos de radio heladeras y televisores y, finalmente, para el impacto escolar se tomó la frecuencia de asistencia

<sup>29</sup> Previdência Rural – Relatório de Avaliação Socioeconômica. op.cit

de niños de siete a catorce años, que son los que la constitución determina como de asistencia obligatoria.

Los resultados derivados de la encuesta de evaluación socioeconómica del seguro rural muestran que al comparar los datos entre beneficiarios y no beneficiarios tanto para la región Sur como para el Nordeste, se advierten mejorías tanto con relación a la vivienda como el ingreso. Complementando la comparación, se consultó a los beneficiarios si hubo cambios en la calidad de sus viviendas después de la percepción del beneficio del seguro, y algo más del 27% de los residentes contestaron afirmativamente; quienes no declararon mejorías señalaron, sin embargo, que las condiciones de su vivienda correspondía a la aquellos antes de recibir los beneficios del seguro

#### Ingreso familiar

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.

#### Impacto sobre la frecuencia escolar

Existía la expectativa de que el incremento de ingresos derivados de las transferencias del seguro social permitirían a los hijos menores cumplir la obligatoriedad de asistencia escolar (14 a 17 años). 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 seguro<sup>30</sup>.

#### Impacto sobre la producción agropecuaria

La región del Nordeste presenta los porcentajes más altos de participación de jubilaciones y pensiones en el ingreso medio, con índices incluso superiores a 50% en la mayoría a los Estados, tanto en la categoría de agricultores por cuenta propia como en la de empleadores. En el caso de la región Sudeste, se encuentra una menor participación media, indicando que cuando el ingreso medio de los hogares presenta tendencias al alza en el período analizado, el ingreso medio derivado de jubilaciones y pensiones no se mueve en la misma dirección. Por el contrario, va peso relativo.

---

<sup>30</sup> 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 recipientes



### Impacto sobre la inversión productiva

Los productores estos fueron divididos en grandes y pequeños, asimilando al trabajador de cuenta propia de los PNAD con los pequeños productores de censos y a la categoría de empleado, con la de grandes productores.

Hechos estos ajustes, los antecedentes disponibles sugieren, por una parte, que el impacto fue bastante reducido en lo que se refiere a transformaciones tecnológicas: en los Estados en que la renta del seguro presenta la mayor importancia para los agricultores, el gasto principal se dio en mano de obra y, en algunos casos, en el arrendamiento de tierras, situación que es particularmente clara en el Norte, Noroeste y Sudeste (con excepción de Sao Paulo). Por contraste, en los Estados que muestran el mayor dinamismo en la actividad agropecuaria, con inversiones por encima de la media nacional en maquinaria, la compra de animales e insumos agrícolas y pecuarios son los principales gastos. Estos productores dependen en un porcentaje reducido de los ingresos derivados del seguro

### Contribución a los gobiernos locales

El efecto del seguro social sobre los gobiernos locales es de naturaleza financiera, en el sentido de que las transferencias monetarias del estado federal hacia los beneficiarios tienen un peso particularmente significativo en los municipios pequeños (hasta 100.000 habitantes) pues los gastos de consumo y producción que los beneficiarios realizan estas localidades, contribuyen al fortalecimiento en economía local e indirectamente a las propias finanzas municipales. En entrevistas realizadas a las prefecturas municipales se recogieron declaraciones que revela el papel dinámico de las transferencias del seguro así como su interés por facilitar la instalación de las agencias bancarias encargadas del pago de los beneficios de la región por contraste con las quejas de aquellos municipios en que no hay locales de pago.

Los ingresos derivados de transferencias han resultado muy superiores a las cuotas del fondo de participación de los municipios, (que es un importante mecanismo de redistribución del ingreso fiscal), a lo que se agrega que mientras los pagos del seguro social llegan directamente a las familias, que incluso han re apreciado a sus ancianos, el fondo de participación se destina al tesoro municipal.

## **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 (CO<sub>2</sub>) y otros gases con efecto invernadero; conservación de la biodiversidad; protección de los recurso hídricos; belleza escénica y, mantenimiento de recurso naturales considerados de valor.

Como en recientes décadas la preocupación por el desarrollo sostenible, entendido como un desarrollo que ordena y conserva la base de recursos naturales y, orienta el cambio tecnológico e institucional, de manera de asegurar la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. La posibilidad de un uso sustentable de la base de recursos naturales en el medio rural pasa por potenciar la posibilidad de brindar servicios ambientales a la sociedad.

Los problemas de valoración de los servicios ambientales, de distribución de los beneficios y de institucionalidad de que permita regular y aumentar la inversión en este tipo de industria son problemas que han limitado un mayor desarrollo.

Uno de los países que ha presentado un notable avance en el fomento de este tipo de estrategias de desarrollo es Costa Rica. La propuesta costarricense va dirigida a que al internalización de los beneficios de la conservación de la base de los recursos naturales efectivamente compense a los propietarios de los recursos, al país y al mundo (que se beneficia de los servicios ambientales globales).

*(a) 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.

El Banco Mundial financia el 55% del costo del proyecto. Comprende obras, bienes (materiales, herramientas, e insumos agrícolas) y equipamiento. El gobierno peruano financia los costos permanentes incrementales del PRONAMACHCS (15%) y los agricultores contribuyen con el 30% de los costos con la mano de obra no pagada. De acuerdo a los antecedentes contenidos en el proyecto financiado, el programa cuenta con un presupuesto total de US\$ 93,1 millones para los años 1997-2001, con un monto anual de US\$ 20 millones. La mitad de este presupuesto se destina a obras de conservación de suelos seguidas de obras de riego y actividades forestales.

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.

En el nivel central (Lima) la estructura organizativa del programa está conformada por:

- (a) La Dirección Ejecutiva, que tiene a su cargo la dirección supervisión de los proyectos y aprueba las normas técnicas y administrativas para su ejecución.
- (b) Tres direcciones técnicas de línea (conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural) que proporcionan orientaciones para la programación y ejecución de los proyectos, realizan la supervisión técnica de su ejecución, proponen normas técnicas para la

ejecución de obras y actividades y, por último, participan en el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

- (c) Una Dirección Departamental que conduce la formulación de planes de trabajo de las agencias, apoya y supervisa la ejecución de sus proyectos y maneja la administración presupuestal y contable; consolida y desarrolla el seguimiento de la ejecución del proyecto a nivel del departamento.
- (d) Las agencias provinciales realizan la programación de las acciones a nivel de microcuencas y organizaciones campesinas. Ejecutan las acciones programadas por el proyecto y elaboran la información para el seguimiento de la ejecución del mismo.

La elección de las microcuencas donde se llevarían a cabo los proyectos se realiza a partir de dos condiciones: i) que estén comprendidas en áreas de la región de la sierra (altitud mayor a 2000 m.s.n.m.) y ii) con agricultores en situación de extrema pobreza y que tengan un área de 1000 ha o más. Luego de la elección de las microcuencas deben elegirse a las organizaciones campesinas con las cuales se va a trabajar. Las organizaciones campesinas pueden ser comunidades campesinas o asociaciones rurales.

Para la selección de las comunidades se empleó el estudio Mapa de Pobreza de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas del Perú, el cual ordena las 5.876 comunidades inscritas en cuatro estratos sociales de acuerdo a los niveles de calidad de vida. Los estratos más pobres son I (miseria), II (extrema pobreza), y III (pobreza). El proyecto seleccionó a comunidades pertenecientes a los dos primeros. El proceso de operación permite que la comunidad se identifique con el proyecto y cumpla los acuerdos de ejecución previstos. Las etapas comprendidas en este proceso son:

Un miembro de PRONAMACHCS se reúne con autoridades de la organización campesina a quienes expone el proyecto (objetivos, componentes, y actividades), además de los compromisos que deberán asumir, la metodología de intervención y el cronograma de trabajo.

Preparación del plan de trabajo: aceptada la participación en el proyecto por la comunidad campesina, se prepara un plan de trabajo junto con los técnicos de PRONAMACHCS para la elaboración participativa del plan.

Se realiza el diagnóstico participativo centrado en la situación y uso de los recursos naturales, utilizando en particular técnicas para que los campesinos recuerden cómo era el espacio físico de la comunidad 20 o 30 años atrás así como lo que habrían significado los cambios registrados (laderas deforestadas y erosionadas, etc).

Se induce a los dirigentes comunales a proponer una situación deseada de los recursos naturales (agua y suelo fundamentalmente) de la comunidad, y se plantean las obras y actividades necesarias para llegar a ese objetivo.

La comunidad también debe realizar una priorización de las obras, en función de sus propias necesidades y de la lógica del plan propuesto, de donde se determinan aquellas a realizar en el primer año. Los técnicos de PRONAMACHCS dan forma al plan en términos de cronograma de actividades y requerimientos financieros.

Una vez conocidas las obras y actividades a ejecutar, su cronograma y costo, los técnicos de PRONAMACHCS que realizaron la planificación participativa tramitan la aprobación formal ante la oficina departamental, que deposita los fondos necesarios en una cuenta bancaria bajo el nombre del dirigente comunal y el técnico de PRONAMACHCS encargados del proyecto. Con estos fondos, manejados en forma mancomunada, se compran los materiales requeridos y se da inicio a las obras. En el caso de la forestación, PRONAMACHCS tiene viveros propios destinados a producir los plántones.

La comunidad participa en la ejecución de las obras con su trabajo voluntario siendo pagado por PRONAMACHCS exclusivamente los materiales requeridos y la mano de obra calificada. Sin embargo, a menudo la comunidad recibe paralelamente canastas de alimentos por parte de otra agencia gubernamental, el PRONAA – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria. Las familias campesinas también se obligan a aportar la mano de obra necesaria para la operación y mantenimiento de la infraestructura construida o rehabilitada. El proceso de operación permite que la comunidad se identifique con el proyecto y cumpla los acuerdos de ejecución previstos.

Las principales acciones que componen las tres líneas de inversión de PRONAMACHCS (conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural) son:

- Infraestructura de riego en pequeñas obras:
  - Construcción y mejoramiento de canales de riego y reservorios de agua.
  - Construcción de sistemas de agua para uso poblacional, pecuario y riego.
  - Construcción de estructuras especiales de riego.
  
- Conservación de suelos:
  - Construcción de andenes y terrazas.
  - Construcción de zanjas forestales de infiltración y para pasturas.
  - Construcción de diques para el control de cárcavas.
  
- Apoyo a la producción agropecuaria:
  - Instalación de cultivos para semilleros y para consumo.
  - Manejo de pastos nativos y cultivados.
  - Construcción de almacenes para semillas.
  
- Reforestación:
  - Instalación y mejoramiento de viveros comunales y permanentes.
  - Establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales.
  - Arborización urbana.

## Evaluación

No existen estudios de impacto referidos a los efectos de PRONAMACHCS sobre la pobreza rural. Como se ha señalado, las estadísticas muestran un ritmo lento de reducción de la pobreza por ingresos en el Perú en los últimos años.

*(b) 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 considera un monto de inversiones de US\$60 millones para sus cinco años de ejecución.

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.

El proyecto plantea que fortalecerá 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.

Los componentes que forman el proyecto son: (a) Apoyo al Programa de Pago de Servicios Ambientales; (b) la promoción de energía renovable, a través de la creación de un fondo para financiar asistencia técnica y apoyo institucional para el desarrollo de este tipo de energía y, (c) la consolidación del corredor biológico Mesoamericano, por medio de la existencia de un fondo

decreciente de recursos a ser utilizados por los pequeños productores para apoyar la internalización de la protección de los recursos forestales bajo su control.

## **5. Experiencias basadas en la promoción de la participación a nivel municipal**

*(a) 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 presupuesto total del Programa es de USD 30,8 millones para ocho años. De ese monto total, 8 millones son préstamo FIDA y 22,8 aporte del Gobierno de Chile. Tiene una duración de cuatro años (desde 1995). No se renovó el convenio con el FIDA y en la actualidad es financiado íntegramente por el Gobierno de Chile.

La IV Región presenta un modelo único de tenencia de la tierra: las comunidades agrícolas. Estas abarcan un territorio equivalente a 1 millón de hectáreas de tierra mayoritariamente de secano, divididas en 162 comunidades que involucran 12 mil familias. La población objetivo está compuesta por familias de comunidades agrícolas y pequeños productores, conformada por todas aquellas mujeres y hombres rurales con acceso a tierra agrícola, ubicados bajo la línea de pobreza y cuyos ingresos familiares son significativamente agropecuarios.

Tal como se señaló, dentro de la estrategia de fomento a la participación, el proyecto mantiene servicios a la comunidad que se han reflejado en la realización de convenios de cooperación técnica con 12 Municipios de la región; la formación y/o fortalecimiento de los Departamentos de Desarrollo Rural, como instancia técnica de estudio y planificación de proyectos de desarrollo rural local; la formación de los Consejos de Desarrollo Local (CDL), que básicamente consisten en una mesa ampliada de diálogo y toma de decisiones. Estas mesas se encuentran formadas por:

- (a) Representantes del Municipio: Alcaldes de las respectivas comunas quienes presiden el CDL, encargados del DDR que operan como secretario técnico de los CDL, funcionarios de DIDECO, SECPLAC y Concejales que pueden ser invitados a participar del CDL.
- (b) Representantes de los servicios estatales del agro: Coordinador provincial de INDAP, funcionarios representantes de FOSIS, SAG, CONAF, INIA, Dirección de Obras Hidráulicas y Asesor técnico de la Gobernación Provincial.
- (c) Representantes de organizaciones económicas campesinas y,
- (d) Representantes de organizaciones campesinas de representación civil: Juntas de vecinos, comités y grupos de mujeres, entre otros.

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.

Otras funciones de los CDL son las de canalizar las demandas y necesidades del sector rural de las instituciones de desarrollo que operan en la comunas, recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que entidades públicas y privadas llevan a cabo en la comuna, contribuir en la planificación del desarrollo rural de la comuna y apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de la comuna.

Los CDL se reúnen regularmente al menos una vez al mes; no obstante, pueden autoconvocarse con más frecuencia. Al margen de sus reuniones regulares surge un vínculo permanente entre sus integrantes, potenciado por la acción de los funcionarios de los DDR que visitan periódicamente a las organizaciones campesinas y por la utilización del espacio municipal al constituir la oficina de los DDR un espacio de encuentro natural para los dirigentes. Los CDL operan como mesas de trabajo que priorizan las localidades de la comuna donde el programa intervendrá, proponen y priorizan también los perfiles de proyectos productivos a financiar. Posteriormente, los equipos



profesionales de los DDR elaboran los proyectos productivos en relación a las prioridades establecidas.

Los equipos técnicos regionales de INDAP-PRODECOP realizan el análisis y evaluación técnico económica de los proyectos elaborados por los 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 representantes de las organizaciones presentes en los CDL son nominados por sus bases para participar en esta instancia, contemplándose una duración máxima de dos años en esta función. Pueden ser reelegidos por una sola vez, por un período de un año más. A su vez, las organizaciones participantes han sido convocadas por los alcaldes, respondiendo a un criterio de carácter territorial en el sentido que representan los sectores en que geográficamente están repartidas las poblaciones rurales de estas comunas. Un factor relevante en la conformación de las representaciones de las organizaciones se relaciona con la presencia de criterios para la participación de mujeres. El proyecto exige a lo menos un tercio de representantes sean mujeres.

#### Evaluación

Una sistematización realizada a los CDL de las comunas de Canela y Los Vilos, fue presentada al equipo Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Universidad de Chile, en el año 2000<sup>31</sup>. Esta experiencia fue una de las adjudicadas con el premio “Innovaciones ciudadanas que fortalecen la gestión local”. Los principales resultados de esta sistematización señalan las siguientes fortalezas de los CDL:

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.

La conformación de estas instancias de participación constituyen una experiencia sumamente relevante e innovadora en, a lo menos, los siguientes aspectos: Innovación en el carácter deliberante de la participación de las organizaciones, innovación en la metodología de incorporación de cambios tecnológicos y culturales en poblaciones tradicionalmente consideradas adversas al cambio e innovación en el surgimiento de una instancia participativa diversa, con una concepción compartida sobre el desarrollo rural.

---

<sup>31</sup> “Participación local campesina para el fomento del desarrollo productivo rural. La experiencia de los Consejos de Desarrollo local de Canela y Los Vilos en el Programa Prodecop”. Luis Hidalgo V, (2000). Equipo Programa Ciudadanía y Gestión Local, Universidad de Chile. ([www.ciudadania.uchile.cl/](http://www.ciudadania.uchile.cl/)).

Los CDL son instancias comunales que promueven la ciudadanía. Los CDL son instancias que promueven el desarrollo de prácticas democráticas, fomentando el surgimiento de una ciudadanía activa en el campo de la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo rural.

Los elementos que aparecen como más relevantes para identificar y dimensionar el aporte que esta experiencia realiza en el fortalecimiento de la ciudadanía son: Es un canal de participación campesina mediante el contacto directo y permanente entre éstos y la autoridad comunal; es una instancia de formación cívica y desarrollo organizativo a nivel regional y local y es una instancia que enriquece los vínculos de las organizaciones sociales con entidades locales regionales y sectoriales vinculadas a sus problemáticas relevantes.

Los CDL representan una nueva forma de política pública que potencia la participación de la comunidad organizada. La experiencia de trabajo de los CDL se destaca, desde le punto de vista de las políticas públicas, porque: i) Potencia el establecimiento de una relación horizontal y promueve el diálogo entre las organizaciones de campesinos y las autoridades y servicios públicos, ii) Genera mecanismos más transparentes y democráticos de gestión de los programas públicos, iii) Potencia la articulación regional–local descentralizada, desconcentrada y expedita para la implementación de programas de desarrollo y iv) Fortalece la capacidad de actuar del municipio como agente del desarrollo económico local.

A pesar de estas fortalezas, la experiencia no ha estado libre de errores admitidos por sus propios participantes: Tras cuatro años de operación el Proyecto y los CDL han operado como un sistema en formación. En el inicio, la convocatoria a las organizaciones para participar en los CDL estuvo sujeta al arbitrio de los alcaldes y se partió de una situación débil a través de encuentros comunales, provinciales y regionales, que se ha ido consolidando en un proceso organizativo de segundo y tercer grado en estos territorios, el cual debiera seguir avanzando para fortalecer y transparentar la legitimidad de la participación de los CDL.

*(b) 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.

Este caso es, además, de mucho interés por tratarse de un gobierno local que logra remontar condiciones históricas que los indígenas sentían tradicionalmente desfavorables a sus intereses étnicos. No hay nada especial en los mecanismos de acceso al poder político. Pero si resulta muy original la instalación de instrumentos ‘no convencionales’ como un Parlamento Indígena, como parte de los mecanismos de deliberación política y de toma de decisiones del gobierno cantonal. Esta construcción del tejido social e institucional que mezcla mecanismos y los ordena bajo un plan estratégico ofrece, sin dudas, una experiencia novel que debe ser analizada dentro de las estrategias que contribuyen a dinamizar las sociedades y a enfrentar los problemas que las aquejan.

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.

La baja capacidad de generación de ingresos, sumada al poco acceso a servicios básicos dan como consecuencia que los niveles de pobreza de la población rural alcancen al 89,3% de la población; la tasa de migración sea del 18% y el analfabetismo sea uno de los más altos del país (46,58%, en la población femenina y 27,82% en la masculina). De hecho, las estadísticas estatales reconocen al cantón Guamote como el quinto cantón más pobre del país y, paralelamente, es uno de los que mayor tasa de crecimiento poblacional presenta.

Tradicionalmente, Guamote se ha manejado, al igual que otros cantones de la sierra, bajo un modelo sociopolítico rígido y tradicional. El gobierno local es representado por el alcalde y secundado por la iglesia católica. Estos espacios han sido históricamente ostentados por las minorías mestizas del cantón. A partir de los años 60, aparecen los primeros intentos de cambio, que partieron de la lucha por la tenencia de la tierra. La promulgación de la Ley de Reforma Agraria aceleró este proceso de reclamo de la tenencia y generó los primeros intentos de organización comunitaria; esto podría decirse que es la gestación de un futuro gobierno local alternativo. El proceso de organización comunitaria avanzó aceleradamente, ya que era también el camino para reclamar otras reivindicaciones sociales, especialmente al Estado.

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. Al entrar un gobierno local indígena, se produce una especie de confrontación de visiones del desarrollo; por un lado, la visión tradicionalista del funcionario municipal que auspicia el desarrollo con obras puntuales de corto plazo y de corte paternalista y, por el otro lado, la visión holística, integradora y participativa de la cultura indígena que busca el desarrollo integral de la comunidad en su conjunto en el largo plazo. Es en este escenario, en donde el PRODEPINE<sup>32</sup>, conjuntamente con otros actores, entra a intervenir con la metodología y apoyo financiero para la preparación y posterior ejecución del Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote, (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 España<sup>33</sup>.

Por definición, la población objetivo del diseño de instrumentos operativos para el Cantón son todos sus habitantes. Sin duda, pueden identificarse, además, instituciones públicas y privadas que reciben tareas, ejecutan acciones o reciben beneficios, tal como otras instituciones del gobierno indígena y las organizaciones de segundo grado que entran a ser participantes directos del Plan.

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 Guamote garantiza la participación de la población y de los líderes de sus principales organizaciones en la gestión y control de la función pública.

Los recursos contemplados en el PPDCG sirven para el financiamiento de diversos programas. En el campo económico, por ejemplo, los proyectos más importantes son las piscifactorías comunales, en las que se producen 400 kilos mensuales de trucha que se venden en 2 dólares el kilo; el gran vivero forestal que produce 1.200.000 plantas anuales con las que se han sembrado hasta ahora 9.000 has; una procesadora de cereales para producir harinas de cebada, trigo y quinua y una granja experimental de agricultura orgánica. Además, existe un gran centro de capacitación, donde los guamoteños se forman como técnicos para hacerse cargo luego de todos estos proyectos.

---

<sup>32</sup> Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos, financiado por el Banco Mundial.

<sup>33</sup> PADEM. Boletín Informativo # 15, La Paz, 4 de julio del 2001 (<http://www.padem.org.bo>).

Los papeles que se establecen a una serie de actores en el Plan, han generado un proceso de cohesión y fortalecimiento que se manifiesta en las siguientes acciones:

Las comunidades de base de cualquiera de las Organizaciones de Segundo Grado del cantón ejercen mayor seguimiento y control del trabajo que la directiva de la OSG, respecto a las obras, proyectos o acciones encargadas para su trámite y ejecución. Este seguimiento se realiza mediante asambleas generales, que proporcionan mayor fortaleza a las comunidades.

Por su parte, las Organizaciones de Segundo Grado, reunidas en el Comité de Desarrollo Local, asumen solas, en grupos sectoriales o todas en su conjunto, una permanente evaluación del trabajo desarrollado tanto por la Municipalidad como por el propio Comité de Desarrollo, con relación a los planes operativos programados. De esta forma, pueden dar respuesta favorable a los pedidos de sus correspondientes comunidades de base. De hecho, esta dinámica cohesionada a estos actores, eleva su nivel de conocimientos sobre las implicaciones del manejo del desarrollo local y amplía sus espacios de análisis y de decisión frente a instituciones de desarrollo y a la municipalidad.

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.

## Evaluación

El plan de desarrollo ha permitido mejorar la organización de la gestión y la implementación de actividades del proceso de desarrollo de Guamote. Ha logrado cohesionar a los distintos actores alrededor de una visión de desarrollo conjunta y consensuada, eliminando la dispersión de esfuerzos y la permanente rivalidad histórica de las OSG.

Para las comunidades indígenas de Guamote, sus OSG, el Parlamento Indígena, el Comité de Desarrollo y Municipio, el Plan de Desarrollo es un instrumento obligatorio de guía y orientación de las acciones que vienen ejecutando las instituciones en favor del desarrollo local. Entrevistas realizadas a diferentes actores, denuncian problemas como lentitud y falta de recursos, pero señalan el Plan como el referente principal del desarrollo local. Mencionan que a través del Plan es posible lograr la "negociación" de las acciones que son implementadas total o parcialmente, por las instituciones públicas y privadas de la región. Esta misma afirmación fue realizada tanto por el técnico de planificación del Consejo Provincial de Chimborazo, como por el Director del Ministerio de Agricultura de la Provincia, que también fueron entrevistados.

El Municipio utiliza el plan como instrumento guía para las decisiones sobre inversiones. En efecto, bajo este sistema de gestión el Comité de Desarrollo Local movilizó en el año 2001 USD\$ 1.800.000; de este monto, 50% fue invertido según prioridades del plan de desarrollo y, el resto, a través de mesas de concertación con comité de desarrollo. Esto significó también que el monto total captado en el 2001 y comparado con la inversión del 2000, antes del plan de desarrollo, fue de por lo menos cuatro veces superior, en beneficio de las comunidades del cantón.

Aún cuando se cree que las organizaciones auspiciantes del desarrollo rural, tienen sus propias visiones, metodologías y líneas de acción, que muchas veces son impuestas como condiciones a los beneficiarios, en este caso se pudo demostrar que la preparación del PPDCG, en la forma en la que se hizo y con los resultados obtenidos, fue motivo convincente para que muchas organizaciones públicas y privadas (algunas de ellas que incluso fueron escépticas al comienzo), se hayan mostrado muy abiertas y favorables a asumir el Plan como un referente de sus intervenciones y apoyo a la población meta.

La situación jerárquica entre los dos actores principales del cantón: Municipio y Parlamento Indígena, antes de la realización del Plan era un tanto indefinida. Se suponía que el Parlamento era una instancia superior al Municipio en todas las áreas de decisión. Con la realización del PPDCG, se encuentra que el papel del Municipio es preponderante y estaría sobre el Parlamento, especialmente en su condición de organismo autónomo, regulador a través de ordenanzas e interlocutor oficial con organismos superiores del Estado. A su vez, el Parlamento por tener el reconocimiento de la base social local, tiene su preponderancia, como instancia suprema del Gobierno local, y su acción sobre los actores sociales tiene un valor moral de hecho. La tendencia futura inmediata es a consolidar la preponderancia del Parlamento como única instancia reguladora del desarrollo local.

## **E. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES**

Una primera lectura a los proyectos presentados en la primera parte, tal vez la más exigente, es examinarlos desde el punto de vista de la medida en que sus acciones han contribuido a romper las barreras estructurales que impiden a los hogares rurales pobres alcanzar lo que Sen define como los *entitlements* y que a falta de un mejor término hemos llamado "derechos de acceso" a las condiciones necesarias para superar el umbral de la pobreza. El gráfico 5 es lo suficientemente explícito para evidenciar la enorme complejidad de los factores y de las interrelaciones entre éstos que están detrás de los determinantes de la pobreza, en general y de la rural, en particular.

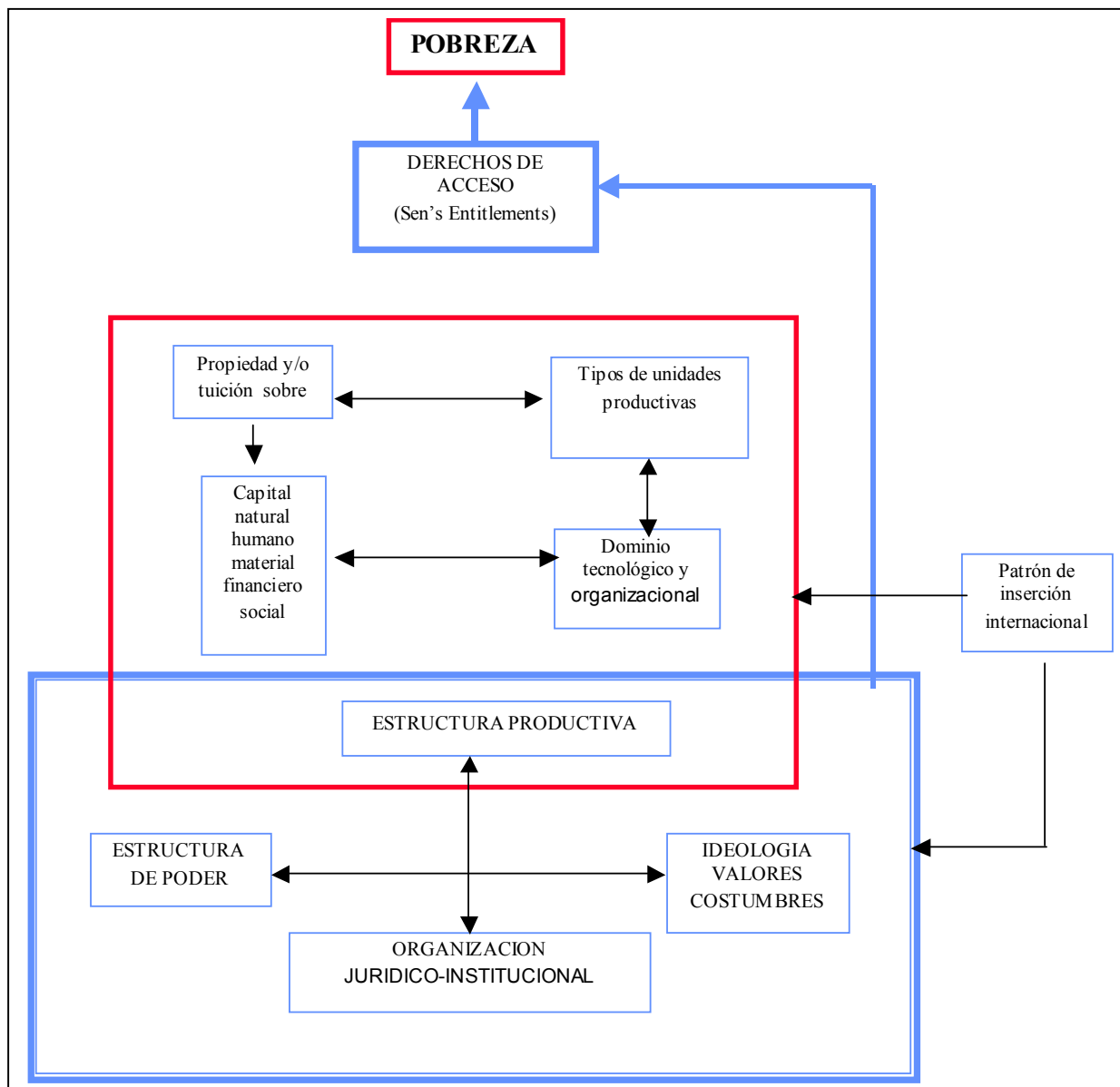


Gráfico 5. Factores e interrelaciones que inciden sobre la pobreza

Por importantes, o masivos que hayan sido los alcances de los proyectos examinados, pretender de evaluarlos desde esta perspectiva es ir mucho más allá de lo que el más ambicioso de ellos pudiera haberse propuesto pues, alterar el conjunto de los factores determinantes, trasciende con creces lo que pueda hacerse desde el ámbito de la política de superación de la pobreza Sin perjuicio de lo anterior. el diagrama permite apreciar que aspectos de los factores determinantes, y en qué medida, han sido abordados por los proyectos y que otros factores, ajenos al ámbito estricto de su acción pueden, sin embargo, convertirse en obstáculos que atenten contra la sustentable habilidad de logro o que impidan incluso que los objetivos del proyecto alcancen a ser satisfechos(Reardon 2000).

Dentro de este marco, un posible enunciado consensual de las políticas para enfrentar la pobreza rural sostendría que el objetivo estratégico de estas es el de asegurar las condiciones para que las familias rurales pobres puedan superar de modo sostenible y autónomo dicha condición. Entendiendo por autónomo el que el flujo neto de ingresos disponibles requeridos para superar el nivel de pobreza dependan del stock los recursos controlados por la familia (activos) y por sostenible que dicho flujo se mantenga o crezca en el tiempo.

En efecto, los primeros destacan que la posibilidad de superar la pobreza depende, por una parte, de las características de los activos controlados por la familia, (tipo, nivel y composición) y por otra de las del contexto externo a las unidades familiares, en que deberán emplearse dichos activos para generar los ingresos necesarios.

El tipo de activos que poseen las familias, o que suelen proveer los proyectos, está constituido por el capital humano (educación, calificación, información de los miembros) ; el capital físico o medios de producción (incluida la tierra y su calidad); el capital financiero y el capital social (pertenencia a redes de relaciones de reciprocidad con terceros).

De aceptarse el objetivo anunciado, el esquema de análisis propuesto por Sadoulet y DeJanvry (2000) y por Reardon,(2000) corresponderían a un tipo de lectura próxima a la señalada mas arriba.en el sentido de considerar de manera explícita, los factores estructurales en el diseño e implementación de los programas

El contexto, por su parte y según los autores, "... incluye tanto la estructura económica en su sentido amplio, las políticas y las estrategias del sector privado así como (elementos) del contexto más local de bienes públicos, instituciones y organizaciones a las que (los pobres) pueden recurrir".

Reardon, (2000) por su parte sugiere examinar tres ámbitos interrelacionados (cuadro 17): (a) el que denomina el de las fuerzas impulsoras (entendido que son las que llevan a iniciar los proyectos o políticas), (b) el ámbito del comportamiento y, (c) el ámbito de los efectos de las relaciones entre los elementos condicionantes el campo de acción y sus resultados.



*Cuadro 17. Ámbitos de diseño de programas contra la pobreza*

Acciones del proyecto en relación con los síntomas	Acciones del proyecto orientadas a “emparejar la cancha” (reglas del juego)	Acciones del proyecto relacionadas con los efectos
Fuerzas motoras/condicionantes	Ámbito de comportamiento	Efectos
Pobreza de activos de comunidades, hogares e individuos (activos públicos, privados, y colectivos)	“la cancha” :mercados de insumos y productos, sector agro y no agro, gobierno ( <i>governance</i> ) instituciones	+ Pobreza, + riesgo, + vulnerabilidad (retroalimentan los condicionantes)

Los vínculos entre los ámbitos que el cuadro considera se establecerían en los siguientes términos:

Están, en primer lugar, los síntomas que corresponden a la pobreza de activos, entendiendo portales a los enumerados más arriba; estos activos son utilizados para generar flujos de producto y/o de ingreso y es el nivel de este ingreso en el que determina si los hogares son uno pobres así como la profundidad de esta pobreza;

La generación del ingreso y la acumulación de activos son el resultado del comportamiento de los agentes en lo que el autor llama: "El campo de juego" (que corresponde a una definición semejante a la del contexto en el caso de los autores antes citados) Este es un campo en que los hogares actúan económicamente y generan (o pierden) derechos de acceso (a la comida en y otros bienes servicios) e incluye a la política y a las instituciones (entendidas como reglas que regulan las relaciones entre actores económicos).; mercados, y el medio ambiente. Este es el dominio en que se decide el acceso a y la generación de recursos/ingresos .

Los resultados de la acción de los pobres en este terreno generan, a su vez. los efectos que pueden expresarse como incrementos o reducciones de la pobreza, de la vulnerabilidad y del riesgo que los hogares enfrentan.

Es en este marco que se pueden examinar las acciones de los proyectos así por ejemplo la construcción de canales de irrigación en comunidades pobres corresponden a acciones que intentan corregir la dotación inicial de activos: las acciones que intentan actuar sobre la “cancha” nivelando las reglas del juego destinadas a " nivelar la cancha" corresponderían a aquellas medidas de democratización y descentralización de las decisiones políticas que abren espacios para que los pobres puedan tener más voz en la distribución de los recursos; y están finalmente las acciones que transfieren alimentos, viviendas o dinero entre los proyectos que inciden en los síntomas

Es necesario destacar es que los activos, tanto los privados como los públicos se refuerzan o debilitan dependiendo los términos en que aparecen combinados en un momento dado así por ejemplo una disponibilidad razonable de activos privados (tierra de riego, ganado) pueden ser de

poco valor en un contexto de gran pobreza de activos públicos (camino energía comunicaciones etcétera)..

Un corolario que se desprende de la propuesta anterior es la conveniente distinción entre pobreza en bienestar y " pobreza de inversión" pues mientras la primera usa criterios basados esencialmente en los resultados de la pobreza de activos que así bien es adecuada para medir el grado de miseria humana, la segunda aspira a dar cuenta del punto de quiebre entre la capacidad o no de hacer las inversiones mínimas que permitan ingresar y mantener una presencia en la "cancha". En otras palabras, la pobreza en el potencial de inversión o acumulación corresponde a una situación en que lo que falla es el vínculo activos – entorno si se quiere la relación entre **capacidades** (los activos) y **oportunidades** (el entorno)

Una segunda lectura de los proyectos puede ser la sugerida por Morley (2000) y consiste en partir por preguntarse qué es lo que el proyecto se ha propuesto hacer y en qué medida lo que se ha propuesto hacer conduce a la reducción de la pobreza. Dado que los programas considerados en la primera parte, (con excepción del de Brasil) se definen como de combate a la pobreza, corresponde plantear ¿qué definición de pobreza está implícita o explícita en los dichos proyectos?. Se advierten por lo menos las siguientes definiciones: las basadas en los niveles de ingreso gasto, que definen como población pobre aquella cuyo ingreso esta por debajo de un determinado nivel (línea de pobreza) Una segunda definición es la que se expresa en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) a la que según Morley habría que agregar una tercera definición de orden más bien cualitativo en la que la condición de exclusión como equivalente a pobreza y el grado de inclusión, cualquiera sea la definición que se adopte pasa a ser el criterio de éxito

Como es obvio los problemas que plantea una u otra alternativa son significativamente distintos y apuntan, con frecuencia, a distinto tipo de familias en situación de pobreza pues si bien en todos los casos es posible pensar en actividades orientadas a cerrar las brecha de NBI, las iniciativas destinadas a crear capacidad competitiva en el nuevo contexto, a que se hace referencia mas adelante, ya sea como productores de bienes o como fuerza de trabajo, suponen condiciones potenciales que no están presentes y que no es posible crear para todas las diferentes manifestaciones de pobreza rural.

Cuadro 18. Clases de programas según prioridad de objetivos<sup>34</sup>

Programa	Tipo de Objetivo			
	Incrementar Productividad	Proveer Necesidades Básicas	Incrementar Ingreso via Transferencias monetarias	Incrementar participación
Brasil-Seguro Social (Previdencia)			1	
México PROCAMPO	2		1	
Colombia PDIC-DRI	2	1		3
Colombia-Red de Solidaridad	3	1		1
México-PRONASOL	2			3
México-PROGRESA		1	2	
Perú-FONCODES	3	1		2
Perú PRONAMACHCS	1			2
Nicaragua-PNDR	1			

1: Objetivo principal ; 2:Objetivo Secundario, 3:Objetivo terciario

Aunque la clasificación resumida en el cuadro 18 tiene su grado de subjetividad, simplificando, se puede decir que todos los proyectos, con excepción del Seguro Social en Brasil, y PROCAMPO en México tenían como objetivo superar la pobreza de determinada población cuyas características, o criterios de delimitación, eran definidos por los propios proyectos con mayor o menor precisión. Admitido lo anterior, el incremento de la productividad o del empleo aparecía como primera o segunda prioridad en el resto, con excepción, tal vez de PROGRESA donde el eventual impacto productivo, de surgir, sería a mediano o largo plazo.

Aunque es difícil precisar la magnitud del impacto sobre los ingresos de los proyectos considerados pues una de sus más serias limitaciones la constituye, precisamente, la inexistencia de evaluaciones de impacto, sobre todo en materia de ingresos, no debe sorprender que muchos de los programas examinados hayan resultado relativamente más exitosos en lo que se refiere a atender algunos de los problemas de necesidades básicas que en producir cambios significativos en el ámbito del empleo o de la producción. Basta simplemente con considerar la naturaleza de los determinantes contextuales, en particular de aquellos que trascienden al espacio local más inmediato de las familias (gráfico 5) para darse cuenta de las dificultades involucradas en lograr

<sup>34</sup> Versión modificada de Morley,op.

que la población objetivo logre alcanzar las condiciones de autonomía y sustentabilidad mencionadas al inicio.<sup>35</sup>

A partir de los objetivos de los programas y dentro del marco de restricciones mencionadas cabe examinar el grado de validez de las que se suelen señalar como características deseables de las políticas relativas a la pobreza en general y a la rural en particular, sobre todo a partir de los primeros Fondos de Inversión Social que acompañaron al ajuste.

En efecto, se ha ido generando un cierto patrón de atributos que establece que estas políticas deben: (1) estar determinadas por la demanda de la población objetivo; (2) ser focalizadas (3) descentralizadas, (4) con una activa participación de los beneficiarios y (5) con una mayor participación privada en la provisión de los bienes y servicios implicados en las medidas que se adopten. La validez de estas premisas deben cotejarse tanto con los objetivos de las políticas orientadas a enfrentar la pobreza rural como, sobre todo, con la práctica concreta en algunos de los programas examinados

## **1. Determinación por la demanda**

La determinación por la demanda del contenido de las acciones de alivio de pobreza, la descentralización de la gestión pública y la participación están estrechamente vinculadas, conviene por lo tanto partir por examinar los alcances y limitaciones que tiene la primera, a la luz de los objetivos de superación de la pobreza rural para, a partir de ello, examinar el tema de la descentralización.

En términos teóricos parece difícil disputar las ventajas que tiene el que el contenido de las acciones orientadas a combatir la pobreza rural sean determinadas por lo que los propios afectados consideran como sus principales carencias, sin embargo, alcanzar autonomía y sustentabilidad supone, (1) conocimiento sobre los determinantes específicos de su condición de pobreza –que trascienden al ámbito local-- y (2) que las ofertas de los programas contengan los componentes necesarios para satisfacer las demandas basadas en dicho conocimiento. En este sentido, las acciones guiadas por la demanda parecen ser mas efectivas en lo que hace a las NBI que a la inducción de procesos de acumulación de activos generadores de ingresos, con excepción, tal vez de algunos acciones en materia de educación y de acceso al riego

Un examen de los programas analizados, muestra que muchos de ellos se definen en principio como determinados por la demanda, tal es el caso por ejemplo de PRONASOL en que los proyectos son formulados a petición de los beneficiarios a través de los Comités de Solidaridad, que se constituyen ad-hoc en función del proyecto a nivel de las municipalidades; sin embargo, de la multiplicidad de programas de PRONASOL uno de los pocos en que esta condición parece satisfacerse plenamente es en el programa de educación Escuela Nueva

---

<sup>35</sup> Ver mas adelante referencia a las tendencias de cambio en los sistemas agroalimentarios para apreciar la magnitud y naturaleza de los obstáculos

En el caso de FONCODES la gama de opciones aparece determinada centralmente, sin perjuicio de que en la elección dentro de la gama y en la ejecución del proyecto participen las comunidades a través de los núcleos ejecutores, que se crean en torno a un proyecto y que son elegidos por la comunidad entre sus miembros; sin embargo, su existencia está limitada a la fase de ejecución de dicho proyecto y usualmente desaparece culminada la obra, dejando un grave problema en relación con la administración, mantenimiento y sostenibilidad de la misma, particularmente en los casos de obras de saneamiento en las que no existe ninguna entidad que asuma dicha responsabilidad.<sup>36</sup>

La estrategia (PROGRESA) es en rigor, una estrategia basada en la oferta para inducir, a partir de transferencias en especie y en dinero, mayor asistencia a la escuela, a los consultorios de salud y al acceso a alimentos básicos, condicionando dicho acceso al cumplimiento por parte de los beneficiarios de ciertos requisitos, es decir haciéndolos corresponsables de la obtención de los beneficios del programa.

En el caso de PRONAMACHS son los técnicos los que en último término terminan por inducir el contenido de las acciones, que son refrendadas por la comunidad, dentro del marco definido por el manejo de cuencas y conservación de suelos es decir dentro de las cuatro líneas de actividad que contempla el programa: pequeñas obras de riego, conservación de suelos, apoyo a la producción y reforestación. Incluso la programación y el seguimiento de las actividades está a cargo de los técnicos adscritos a las agencias provinciales junto a los beneficiarios.

En el caso del PIDC Fondo-DRI se advierten avances y retrocesos en la implementación de fórmulas participativas destinadas a recoger las demandas de las comunidades, éstas parten con la constitución de las fichas veredales (unidades sub-municipales) y los Comités DRI sin embargo: “ninguno de dichos instrumentos fue capaz de contener, ni siquiera de amainar, los efectos de dicha dinámica, y si bien operaron durante algún tiempo (1991-1993), su funcionamiento fue simplemente un requisito mal cumplido y al poco tiempo fueron quedando en el olvido” La aparición posterior de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) parecen mejor estructurados para dar cabida a los diferentes intereses políticos locales, pero sólo se han consolidado en los municipios (700) “donde la cultura política privilegia la participación abierta de la población”

La RED de Solidaridad Social ha creado las llamadas Mesas de Solidaridad a los niveles departamental y municipal como espacios de concertación público-privado sin embargo, en una evaluación reciente se señala que: “La participación de las organizaciones sociales no sobrepasó el 3% de los asistentes en el caso de las Mesas de Solidaridad Departamentales y el 7% en las Mesas municipales, mientras que los beneficiarios no organizados representaron el 57% y el 58% (de los miembros) respectivamente en el año de 1.997; ello demuestra que la focalización de la

---

<sup>36</sup> La evaluación ex post del Instituto Apoyo para 1999 señala que sólo 66% de los beneficiarios indicaron a la comunidad como ente que decidió el proyecto en ejecución como el de primera prioridad, y 68% consideró al núcleo ejecutor como designado por decisión mayoritaria de la Asamblea. Además, 89% de los entrevistados señaló que la comunidad contribuyó con trabajo a la ejecución del proyecto. Llama sin embargo la atención que el 73% de los miembros de Núcleos Ejecutores no habían leído nunca la Guía de Orientación, de ellos 82% porque no lo recibió, 4% porque no sabía leer y 14% no precisó

RED no estaba dirigida a organizaciones sino a individuos<sup>37</sup>. El ejercicio en las Mesas de solidaridad se centra en la discusión sobre el reparto de los recursos o techos presupuestales, que con anterioridad se han determinado en el nivel central y departamental.”

En general, se aprecia que, por diversas razones, la participación de los afectados por la pobreza resulta algo elusiva y que aún cuando la demanda juega un cierto papel no es menos cierto que de manera directa o indirecta ésta termina inducida por la oferta de los funcionarios, los alcaldes, gobernadores o los proveedores privados de asistencia y ejecución. De algún modo lo anterior es explicable si consideramos que una real participación supone, entre otras cosas: acceso a información sobre las opciones que se ofrecen y sobre las implicaciones que dichas opciones tienen sobre los determinantes de su condición de pobreza ; que el abanico de opciones ofrecidas no esté restringido a priori a algunos componentes que pueden o no ser determinantes críticos de la condición de pobreza; que quienes actúan en representación de la la comunidad sean representantes de las demandas de la mayoría de sus representados etc..

Según Tendler (1999) aun cuando las comunidades sabían que podían elegir, con frecuencia elegían de manera deliberada aquellos proyectos que no representaban su primera prioridad, como ocurría, por ejemplo, en casos en que las firmas de diseño o de provisión de equipo estaban promoviendo tipo particular de proyecto en comunidades cercanas y manifiestamente observables, las comunidades tendían a pensar de que tenían más posibilidades de obtener ese proyecto aprobado e implementado, que si elegían de acuerdo a sus prioridades.

En relación con el tema de la demanda, cabe un breve alcance sobre el concepto de “comunidad” como el sujeto que expresa dichas demandas, y que es de empleo frecuente en las políticas de superación de la pobreza, sin que su significado se haya problematizado. Su empleo parece razonable cuando se trata de pequeños grupos relativamente homogéneos de familias que viven en un espacio determinado o de conjuntos mayores que tienen entre sí elementos de identidad étnica, cultural o religiosa que le da al conjunto algún denominador común de cierta significación en relación a sus demandas; sin embargo, en muchos casos el término comunidad tiende a ser aplicado a conjuntos muy heterogéneos que sin perjuicio de vivir en un área determinada tienen condiciones estructurales e intereses distintos e incluso conflictivos.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de evitar en los diagnósticos postular la comunidad sin dar cuenta de sus elementos de cohesión y de conflicto. Muchas de las políticas orientadas por la demanda de la “comunidad”, terminan con frecuencia por ser apropiadas por sectores distintos a aquellos a quienes iban dirigidas. Solo por el hecho de tratarse de grupos mejor informados, con mayor poder, y normalmente con menos necesidades que quienes no accedieron.

## **2. Focalización y participación**

Con la excepción de el programa de Seguridad Social (Providencia) del Brasil, todos los considerados en el encuentro aplicaron alguna forma de focalización con mayor o menor éxito en términos de los problemas de sub cobertura o de filtraciones.

---

<sup>37</sup> Lo anterior pareciera explicar el sesgo hacia productores con mas recursos que tuvo éste programa REUNIRSE. Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la RED de Solidaridad Social durante 1.997. Abril de 1.998.

El punto de partida, en todos los casos, estuvo basado en la selección de comunas o municipios según índice de pobreza para definir los montos relativos de asignación a ese nivel . A partir de allí, en algunos casos se seguían procedimientos sucesivos para llegar hasta la identificación de las familias beneficiarias, siendo los casos de PROGRESA y de PRONAMACH los de mayor complejidad y rigor

En pocos casos la determinación de quienes eran los beneficiarios suponía algún grado de participación de los miembros de la comunidad, con excepción, tal vez de PROGRESA en que la última etapa suponía un filtro del padrón de beneficiarios por parte de dichos miembros <sup>38</sup> Independientemente de que hubiera o no participación varios de los informes revelan que los resultados en términos de asignación relativa de recursos fueron proporcionales a la magnitud de la incidencia de la pobreza, sobre todo en lo referente a la participación relativa de municipios con los mayores índices de este problema.:

- ❑ en el caso de PROGRESA, el 61% de las localidades y casi la mitad de los hogares beneficiados correspondieron a los grados muy altos de marginación, contra el 11% y el 18% de los de grado medio respectivamente;
- ❑ PRONAMACH que concentró el grueso de sus recursos en las comunidades en las categorías I (miseria) y II extrema pobreza);
- ❑ el PDIC en que los municipios menos desarrollados recibieron el 61% de los recursos;
- ❑ FONCODES cuyos gastos per cápita en los distritos pobres extremos y muy pobres fue 4 veces mayor que en los distritos “regulares” y 20 veces mayor que en los de nivel de vida “aceptable”.

Sin perjuicio de lo anterior, en varios de los trabajos se hace mención a la presencia de un sesgo político en la asignación de los recursos, aún admitiendo que esto efectivamente haya ocurrido, no es menos cierto que no fue un obstáculo para que dicha asignación correspondiera a la magnitud relativa de las carencias, salvo que dicho sesgo se haya dado entre familias en las áreas de mayor pobreza.

Es posible que el sesgo político y la discrecionalidad a la que hacen referencia varios estudios se haya expresado al interior de comunas o regiones que por ser mas pobres recibieron mas recursos, pero los antecedentes presentados no tienen información que corrobore este sesgo. En todo caso, de lo señalado se deduce que la elaboración de “mapas de pobreza” con un nivel razonable de desagregación espacial son una buena guía para determinar, a dichos niveles, la asignación de los recursos orientados a abordar el problema de la pobreza rural

---

<sup>38</sup> “Es posible que el mecanismo de focalización entre hogares tenga efectos negativos en la cohesividad de las comunidades, posiblemente agravados mas que mitigados por el proceso de participación comunitaria en la confirmación y refinación del padrón de beneficiarios. Aunque no disponemos aún de evidencia sistemática sobre esto, existe evidencia anecdótica de que muchos de los hogares no beneficiarios perciben su exclusión del programa como arbitraria mas que como el resultado justo de un análisis objetivo de sus condiciones socioeconómicas en relación a los beneficiarios”

En la mayoría de los programas son escasos los antecedentes que indiquen si además de una razonable distribución en términos de municipios, lo propio ocurrió al interior de éstos en términos de las familias, con la clara excepción de PROGRESA en que su impacto en términos de brecha y profundidad de la pobreza mostró la eficacia del método de focalización.

El cuadro 19 compara PROGRESA con el promedio de los principales programas de subsidios alimentarios implementados en México en años recientes, el *Programa Nacional de Alimentación Complementaria* (PNAC) de Chile, y un promedio de 30 programas focalizados en años recientes en 11 países Latinoamericanos.<sup>39</sup>

*Cuadro 19. Comparación de Programas de Subsidios Alimentarios*

	Progresa	Subsidios Alimentarios (México 1991)	PNAC (Chile)	Programas Focalizados AL
Incidencia	73.6	18.6	41	42.6
Cobertura	50 (73.5)	26.9	94	
Costos Administr.	2.8	22.5	6	9
Costos Focalizac.	5.7			2
Transferencias a Pobl. Objetivo	67.4	14.4	38.5	37.9

### 3. La descentralización y los municipios

La descentralización es, una de las reformas propias del actual proceso de cambio institucional en los países latinoamericanos. La elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias a municipios, provincias o estados han acompañado o seguido al proceso de ajuste. Países como Colombia, Chile, México, Perú o Venezuela han iniciado reformas descentralizadoras de gran envergadura. El caso más reciente al respecto es Bolivia, donde se dictó una Ley de Participación Popular (1994) la Ley de Descentralización (1995)

Con la sola excepción del Sistema de Previsión Rural, de PRONAMACH que crea sus propias estructuras territoriales, y en menor medida de FONCODES en algunos de sus programas, el resto de los aquí presentados, le asignaba un papel significativo a los gobiernos municipales, incluso varios de ellos incluían recursos para el fortalecimiento institucional de estos órganos como parte de los procesos de descentralización en curso

En el caso de PRONAMACH se da un fenómeno que, probablemente no es ajeno a municipios con un peso importante de grupos indígenas, pues el programa no ha considerado necesario coordinar sus proyectos con los gobiernos locales que se mantienen alejados de la problemática

<sup>39</sup> Los datos sobre los otros programas de subsidios alimentarios de México son de Banco Mundial (1991), e incluyen los programas de *DICONSA*, *LICONSA*, *Tortibonos*, *IMSS/Solidaridad*, *Nutrición y Salud*, y *DIF*, Los datos sobre el PNAC y los promedios latinoamericanos son de Grosh (1994).



de la conservación y manejo de los recursos naturales, en su trabajo con las comunidades campesinas, ha generado sin proponérselo, una conversión de dichas comunidades en organismos de gobierno local. Esta conversión que es inicialmente *de facto* – la comunidad como tal, gestiona proyectos con PRONAMACHCS, FONCODES, Caminos Rurales, etc- ha pasado con el tiempo a ser también *de jure*, con el reconocimiento jurídico que se produce al ser declarada “centro poblado menor” con sus propias autoridades reconocidas.

Las dificultades experimentadas por los municipios para poder asumir el papel que, en teoría le asignan los proyectos se derivan de (1): las limitaciones que la austeridad fiscal impone a los recursos que requiere el fortalecimiento de los nuevos regímenes territoriales; (2) la insuficiencia de mecanismos destinados a integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; (3) la insuficiencia de recursos (humanos, financieros y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades; (4) la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para aplicar programas de cofinanciamiento; (5) la presencia en el ámbito local de paralelismos entre el gobierno local y la administración central en tareas semejantes; (6) la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; (7) la apropiación por elites de la definición de los objetivos y los recursos destinados al desarrollo local;<sup>40</sup> y (8) la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propias de los órganos de nivel central

Sin prejuicio de lo anterior, es evidente que en un amplio espectro de los problemas que enfrentan los pobres rurales, los municipios constituyen el ámbito de referencia más inmediato, en particular en aquellos problemas que dicen relación a la salud, la educación, y en cierto sentido también con la alimentación. Fortalecer dicha capacidad para abordar éste tipo de problemas deberá constituir sin duda uno de los componentes de cualquier estrategia orientada a superarlos.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales (municipales, cantonales) raras veces es objeto de un despliegue de recursos humanos y financieros comparables a los que se emplean en la creación de órganos y estructuras autónomas o semiautónomas dedicadas a la gestión de los programas de alivio de pobreza, a las que se hace referencia enseguida, a pesar de reconocerse el papel potencialmente clave de los poderes locales.

Incluso del ámbito de las necesidades básicas, cuando existen economías de escala de cierta significación como la construcción de módulos escolares y de salud, la producción de textos escolares y otras de este ámbito, así como cuando la viabilidad de una medida en el ámbito de la producción o del empleo supone involucrar espacios mayores, como los originados por una

---

<sup>40</sup> En ocasiones, el gobierno central debe presionar desde la base de las entidades subnacionales a sus gobiernos locales para gestar procesos de real descentralización participativa, como lo destacan los estudios de caso analizados por Tandler (1997) : “En la medida en que los casos de Ceará suponían descentralización, revelaban algo muy diferente a los procesos de transferencia unidireccional del poder central al local que está en el corazón de la caracterización estilizada de la descentralización. Sorprendentemente, el gobierno central quitó poder al gobierno local aun cuando sus acciones contribuyeron, en último término, a fortalecer la capacidad del poder local” (pg 146-147).

microcuenca, una carretera, una agroindustria u otras la macro región aparece como el espacio de implementación más adecuado que el municipio.

Otra es la situación relativa a las acciones encaminadas a elevar la productividad del trabajo vinculadas con la creación de capacidad competitiva, que no pueden ser abordados a nivel local si dicho nivel no se vincula estrechamente a los niveles regionales y nacionales y, a través de éstos, al mundial pues la necesidad de percibir oportunidades de mercado que trasciendan el horizonte local, sólo son posibles cuando esos vínculos se hallan estructurados y las comunicaciones entre ellos son fluidas<sup>41</sup>. Una matriz institucional viable para la superación de la pobreza rural tiene posibilidades de surgir sólo si se asegura el fortalecimiento de los lazos entre el gobierno central, el local y las organizaciones sociales

#### **4. La orgánica de los programas**

La mayoría de los organismos que de manera directa o indirecta tenían como misión incidir sobre la pobreza rural adoptaron la fórmula de órganos con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con adscripciones mas bien formales a alguno de los organismos del gobierno central; en algunos casos, se trata de la presidencia de la república como en FONCODES, la Red de Solidaridad Social, el Instituto de Desarrollo Rural; en otros la dependencia era de Ministerios o Departamentos de Planificación como el FOSIS , el PRONASOL (antes de la creación de SEDESOL) y el PAN-DRI, antecesor del PDIC en su primera fase; por su parte PRONAMACH, el Fondo-DRI, el PDIC y el INDAP aparen adscritos a los Ministerios de Agricultura .Sin prejuicio de cual fuera el órgano superior al que estuvieran adscritos, el denominador común ha sido en la mayoría de los casos la poca influencia de dichos órganos sobre las acciones de estos institutos o programas.

Cierta predilección de los gobiernos por esta figura jurídica pareciera deberse, por una parte, al hecho de que las atribuciones administrativas para cumplir con los requisitos de enfrentar la pobreza rural aparecen dispersas en una multiplicidad de agencias públicas. Las posibilidades de coordinación de estas instancias raras veces sobrepasan las reuniones de comités sin efectos en el terreno, y en consecuencia la superación de la pobreza rural, como objetivo, carece de un espacio público que lo asuma. Otra razón posible parece haber sido flexibilidad con que pueden operar los organismos así creados convirtiéndose en instrumentos funcionales a las tareas de proselitismo político y de legitimación. Paradójicamente, ésta suele ser también una forma que, con frecuencia, es auspiciada por los organismos de financiamiento externo con la expectativa de contar con un instrumento de mayor agilidad, no sujeto a las trabas burocráticas, los regímenes salariales o a la inercia que dichos organismos suelen suponer como propia de las estructuras de gobierno

---

<sup>41</sup> Uno de los ámbitos que resultará crítico en el proceso de incremento de la competitividad será el de las relaciones entre las asociaciones de productores y las grandes compañías que actuarán como procesadoras o distribuidoras de sus productos. Aunque las negociaciones entre asociaciones de productores y grandes firmas agroalimentarias puede darse a nivel local, el contexto que determina los términos de éstas negociaciones tenderá a establecerse en los niveles nacional, regional o global.

Cuatro son las consideraciones que surgen de ésta forma de organización: (1) el reconocimiento implícito o explícito de que los problemas de la pobreza rural, trascienden a los Ministerios de Agricultura<sup>42</sup> a pesar de que éstos parecerían su nicho natural ; (2) que la naturaleza multidimensional y plurisectorial de las acciones necesarias para abordar la pobreza, requeriría de alguna fórmula *ad-hoc*, sin que la experiencia muestre que se logra satisfacer dicha condición con estas formas orgánicas (3) que en aquellos casos en que se trata de operar un programa gestado con financiamiento de externo, se dispondría de instrumento más ágil en el manejo de los recursos, sin embargo, el programa raras veces se integra a las estructuras regulares que podrían darle continuidad, aún si está formalmente adscrito a algún ministerio , y (4), que en los casos de programas identificados con la presidencia, lo que se suele ganar como resultado de la fuerza política que ésta puede imponerle, tiende a conspirar contra su sostenibilidad más allá del período de gobierno<sup>43</sup>

Una respuesta al carácter multidimensional y plurisectorial de las acciones necesarias, ha sido, en varios casos la de constituirse en organismo que asume directamente algunos programas e integra otros cuya ejecución depende de distintos organismos o ministerios, como ocurre por ejemplo con la RED que manejó 14 programas, de los cuales 9 son ejecutados por entidades del nivel central y 5 directamente por la ella con el IDR que es la agencia ejecutora de un programa del BID pero coordina además otros 24 programas y proyectos de desarrollo rural financiados por otras organizaciones; con PRONASOL que para su programa de Escuela Nueva concertó con las instituciones federales involucradas la prestación de los servicios (con Conasupo y Diconsa la despensa alimentaria; con el IMSS, el ISSSTE y la SSA la atención médica).

Muchos los problemas de esta fórmula, mencionados por varios de los estudios, parecen determinados por las dificultades de que a nivel local se concreten los acuerdos de coordinación de los organismos centrales, sin embargo a raíz de esto, no debiera deducirse que “la solución” está en la creación de alguna instancia pública que se haga cargo del rol indicado o que son los ministerios de agricultura los responsables de asumirlo, pues las fórmulas posibles dependerán de las características de la estructura organizativa de cada país.

Antes que optar por reestructuraciones del aparato público central, que la experiencia ha mostrado que no resuelven el problema, parece razonable explorar una combinación de fondos nacionales para la superación de la pobreza de aplicación flexible a partir de definiciones genéricas con el fortalecimiento de la capacidad local de elaborar planes de desarrollo municipal en los cantones o comunas rurales que varios de los países de la región han empezado a elaborar

---

<sup>42</sup> . En varios de los documentos presentados, se hace referencia a las debilidades de los MAGs así se cita al Director Ejecutivo del PNDR señalando que el IDR vino a llenar un vacío porque ese Ministerio era débil y no tenía la capacidad de asumir liderazgo; otro tanto se menciona en relación a las dificultades del MAG de Colombia para coordinar las numerosas actividades del DRI-PAN y en el caso de Perú, se señala que PRONAMACH termina siendo la única presencia del Ministerio de Agricultura en algunas zonas

<sup>43</sup> Tal es el caso de PRONASOL “El Programa, concebido y dirigido por el nuevo presidente, se convirtió pronto en motivo de polémica, a tal grado que el debate que se ha desarrollado en torno a él ha sido mucho más intenso en el ámbito político que en el medio académico. Como suele ocurrir con las iniciativas presidenciales en México, PRONASOL corrió la suerte política de su principal postulante y hoy parece prácticamente olvidado, cuando no motivo adicional de crítica al presidente Salinas y su administración” Lo mismo ocurrió en el pasado con el Sistema Alimentario Mexicano

y que combinados con Fondos del tipo del Fondo DRI del FOSIS o con ciertos tipos de Fondos Regionales podrían superar las limitaciones encontradas definiendo metas y compromisos basados en objetivos integrados o integrables a nivel local

## REFERENCIAS

- ABRAMOVAY, R.** 1999. *O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural*. **EN:** IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política. Porto Alegre, 18p.
- AEIDL** 1999. *Rural Europe* European Commisión
- AGHON, G.; ALBURQUERQUE, F.; CORTES, P.** 2001. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. CEPAL/GTZ. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE, F.** 1996. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. ILPES, Santiago de Chile.
- ALTENBURG, T., y GOMEZ, R.** 1995. *La pequeña y microempresa manufacturera en Costa Rica y Honduras: refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización?* **EN:** Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria, ed. T. Altenburg and H. Nuhn, pp. 191-222. Editorial DEI, San José.
- ALTENBURG, T., y MEYR-STAMER, J.** 1999. *How to promote clusters: Policy experiences from Latin America*. World Development, Vol. 27, N° 9, pp. 1693-1713.
- ALTIERI M.** 1987. *Agroecology: The scientific basis of alternative agriculture*. Westview: Boulder, Colorado.
- BAGNASCO, A.** 1977. *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- BAGNASCO, A.** 1998. *La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana*. **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 13-38.
- BARKIN D.** 1995. **Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible**. Cuaderno 2. Grupo Interamericano para el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y los Recursos Naturales. 70 p.
- BECATTINI, G.; RULLANI E.;** 1993. *Sistema locale e mercato globale*, in *Economia e Politica industriale*, n. 80.
- BERDEGUÉ J.A.** 1996. Pautas para el análisis del desarrollo rural sostenible. *Vida Rural* 16: 107-125.
- BERDEGUÉ J.A.** 1998. (Compilador). Síntesis y conclusiones de la Conferencia Electrónica de FIDAMERICA sobre "Sistemas privatizados y descentralizados de asistencia técnica para campesinos en América Latina". Publicación electrónica en Internet <http://www.fidamerica.cl/extension.html>.
- BERDEGUÉ J.A. Y G. ESCOBAR.** 1997. *Markets and modernisation: New directions for Latin American peasant agriculture*. Gatekeeper Series 67. IIED: Londres. 19 p.
- BERDEGUÉ S., J. A., and ESCOBAR, G.** 2002. *Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction*. AGREN, Network Paper No. 122, July.
- BERDEGUÉ, J.A.** 1998. La pobreza rural en América Latina. Trabajo presentado en la Conferencia *El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina*, Cartagena de Indias, Colombia, Julio 1998. Manuscrito.
- BERDEGUÉ, J.A.** 2001. *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. Wageningen, The Netherlands.
- BID.** 1998. Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. BID: Washington DC. 34 p.
- BID.** 1998. Estrategia de reducción de la pobreza rural. BID: Washington.
- BID.** 2000. Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe. BID: Washington.
- BLUSTEIN, P.** 2001 *The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF*. Public Affaires, New York pp. 378
- BOISIER, S.** 1996. *Modernidad y Territorio* (3ra. Ed.), ILPES, Santiago de Chile.
- BOISIER, S.** 2000/a. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Estudios Sociales 103, C.P.U. Santiago de Chile.

- BOISIER, S.** 2001. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. **EN:** Estudios Sociales. Corporación de Promoción Universitaria. No. 107. Semestre 1, 2001, pp. 95-140.
- BORJA, J.** 1987. Descentralización de Estado, movimientos sociales y gestión local. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile.
- BRAN, A.** 1985. *Guatemala, organizaciones populares y lucha de clases en el campo: Notas para su estudio*. **EN:** P. Gonzales Casanova (ed.), Historia política de los campesinos latinoamericanos, No. 2 (Ciudad de México: Siglo XXI).
- BUITELAAR, R.** 2001. *Clusters ecoturísticos en América Latina: Hacia una interpretación*. **EN:** Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001. CEPAL. Santiago de Chile. Serie: Seminarios y Conferencias, pp. 177.
- BUITELAAR, R. M.; PADILLA, R.; URRUTIA, R.** 1999. Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- CAMAGNI, R.** 2000. *Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives*. **EN:** Seminar on "Spatial development policies and territorial governance in an era of globalisation and localization". OECD. Paris
- CASSIOLATO, J.E., y MARTINS L., H. M.** (Editores). 1999. Globalização e inovação localizada: Experiencias de sistemas locais no MERCOSUL. Patrocínio: Ministerio da Ciencia e Tecnologia, Organização dos Estados Americanos, Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Confederação Nacional da Indústria. Brasília.
- CASTELLS, M.** 1999. La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red. Vol. I. Siglo XXI. México.
- CEPAL** 2002. Panorama Social de ALC 2002.
- CEPAL** 2001 Equidad y Ciudadanía Santiago de Chile
- CEPAL.** 1992. Estructura territorial del Estado y ruralidad. División Agrícola de la CEPAL. Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL.** 1990, Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- CHAVES R. A. Y S. M. SÁNCHEZ.** 1997. Poverty, entrepreneurs and financial markets in rural areas of Mexico. En: López R. y A. Valdés. 1997. **Rural poverty in Latin America: Analytics, new empirical evidence, and policy**. Report N° 16792-LAC Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank. The World Bank: Washington DC. pp.96-122.
- CHIRIBOGA, M.** 2002. ¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s? Manuscrito
- CHRISTALLER, W.** 1933. Central Places in Southern Germany. Jena: Fischer, English translation by C.W. Baskin, London. Prentice-Hall. 1966.
- COX EDWARDS A.** 1997. The labor market in rural Latin America. En: López R. y A. Valdés. 1997. **Rural poverty in Latin America: Analytics, new empirical evidence, and policy**. Report N° 16792-LAC Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank. The World Bank: Washington DC. pp. 66-78.
- CRUZ M.E** (1998) Santa Cruz Relaciones entre una Ciudad Intermedia, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Rural y Local Documento de trabajo, FAO/RLCP
- CRUZ M.E., REARDON T. Y J. A. BERDEGUÉ.** 1998. Empleo e ingreso rural no agrícola en América Latina. (en prensa).
- Da VEIGA, J.E.** 2000 Desenvolvimento Territorial do Brasil: do Entulho varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía.
- Da VEIGA, J.E.** 2001. Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos para Discussão N° 1, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), agosto.
- DE JANVRY, A. Y E. SADOULET.** 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA.
- DE JANVRY, A. Y E. SADOULET.** 2000. Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. BID: Washington
- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1997. Agrarian heterogeneity and precision policies: Increasing response and improving targeting. Presentación al Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, FAO - Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural - RIMISP. Cocoyoc, México. 27-29 de Noviembre 1997. 28 p.

- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1996. Household modeling for the design of poverty alleviation strategies. VIII Congress of the European Association of Agricultural Economists, Edinburgh, September 3-7, 1996. 10 p.
- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1995. **Quantitative development policy analysis.** John Hopkins University Press: Baltimore.
- DE JANVRY A., G. GORDILLO Y E. SADOULET,** 1997. **Mexico's second agrarian reform.** Center for US-Mexican Studies at the University of California, San Diego. San Diego, California. 222 p.
- DE JANVRY A., M. FATCHAMPS Y E. SADOULET.** 1991. Peasant household behaviour with missing markets: Some paradoxes explained. *Economic Journal* 101: 1400-1417.
- DE MIRANDA E. E., C. MATTOS Y J. A. MANGABEIRA.** 1995. Na força das idéias. Indicadores de sustentabilidade agrícola na Amazônia. NMA EMBRAPA – ECOFORÇA: Campinas, Sao Paulo. 85 p.
- DIRVEN, M** 1998. Agroindustria. y Pequeña Agricultura: Síntesis Comparativa de Distintas Experiencias LC/R 1663 CEPAL.
- DIRVEN, M.** 2001. Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- DONER, R.F., y HERSHERG, E.** 2001. *Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca da competitividade?* **EN:** Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais. Nadya Araujo Guimarães e Scott Martín (organizadores), São Paulo, Brasil.
- ECHEVERRI, R.** 2002. Principios Básicos De La Territorialidad Rural Y La Economía Del Territorio. Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Enfoque Territorial del Desarrollo Rural2, Veracruz, México, Oct 2002. SAGARPA e IICA.
- ECHEVERRI, R. Y RIBERO, M DEL P.** 2002 Nueva Ruralidad Visión del Territorio en América Latina y el Caribe
- ESCOBAL J.** 1996. Diferenciación campesina y políticas diferenciadas. En: Memorias del Taller Latinoamericano sobre Políticas Diferenciadas y Tipologías Agrarias. FAO-RIMISP: Santiago de Chile, Noviembre 1996. Pp. 74-93.
- ESCOBAL, J.** *Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian Coast* en *Agricultural Economics.* En prensa.
- EVANS, A.** 2000. *Working Paper to Address Spatial Considerations in National Poverty Reduction Strategy Processes.* Prepared for the World Bank/UK DFID collaborative programme for rural development, December.
- FAJNZYLBER, F., y SCHEJTMAN, A.** 1995. *Agricultura, industria y transformación productiva.* **EN:** América Latina a fines de siglo. José Luis Reyna (compilador). Consejo Nacional para la cultura y las artes. Fondo de Cultura Económica. México, pp.148-196.
- FAO RLAC** 2002. *Alianzas Productivas Para La Seguridad Alimentaria Y El Desarrollo Rural XXVII* Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/02/03
- FAO RLAC.** 2000 *Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural XXVI* Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/00/5
- FAO RLAC.** 1998 *Estrategia De Desarrollo Rural Como Eje En La Disminución De La Extrema Pobreza En La Region XXV* Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/98/3
- FIDA.** 2001. Informe sobre la pobreza rural 2001. FIDA: Roma.
- FIDA. 2002a.** Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza. Marco estratégico del FIDA 2002-2006. FIDA: Roma
- FIDA. 2002b.** Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. FIDA: Roma.
- FIGUEROA A.** 1998. Pobreza rural en los países andinos. En: Reza L. G. y R. G. Echeverría (compiladores). **Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina.** IFPRI y BID: Washington DC. pp. 85-120
- FINDJI, M.T.** 1992. *The Indigenous authorities movement.* **IN:** A. Escobar and S.E. Alvarez (eds), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder Col.: Westview).
- GAROFOLI, G.** 1998. *Desarrollo rural e industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana.* **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 39-70.
- GARRETT J.L.** 1997. Challenges to the 2020 vision for Latin America: Food and agriculture since 1970. Discussion Paper 21. IFPRI: Washington DC. 39 p.
- GIDDENS, A.** 1999. *Runaway World. How globalisation is reshaping our lives.* Profile Books. St. Edmundsbury Press. Great Britain.
- GOMEZ, R** 2002 La aglomeración de la manzana en Santa Catarina documento de trabajo por publicarse en Carlos Guaipatin (Coordinaor) Clusters Agroindustriales en América Latina.. CEPAL

- GORDILLO, G.** (2001) La Movilización Social como Medio de Producción FAO Santiago de Chile
- GORDILLO, G.** 1988. Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina. Ciudad de México: Siglo XXI.
- GORDILLO, G.** 1999 Dismantled States and Fragmented Societies: a Plea for Reconstructing Institutions paper presented to the Workshop land in Latin America Amsterdam May 26-27
- GRZYBOWSKI, C.** 1990. 'Rural workers' movements and democratisation in Brasil: The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines. The Journal of Development Studies, Vol. 26, No. 4, pp. 19-43.
- HEALY, K.** 1991. *Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers.* The Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 33, No. 1, pp. 88-121.
- HELMSING, A.H.J. (Bert).** 2001. *Local Economic Development.* Draft Papers for the 2001 Cape Town Symposium. Local Governance and Decentralization in Africa. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- HELMSING, B.** 2000. *Externalities, Learning and Governance.* Perspectives on Local Economic Development. ISS, The Hague, Netherlands.
- HILHORST, Jos G.M.** 1998. *Industrialization and Local/Regional Development Revisited.* Development and Change, Vol. 29, pp.1-26. Institute of Social Studies 1998. Published by Blackwell Publishers Ltd., UK.
- HILHORST, Jos G.M.** 1990. *Regional Studies and Rural Development.* Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- HIRSCHMAN, Alberto O.** 1984. De la economía a la política y más allá. Fondo de Cultura Económica. México.
- HOMMES A** 1995 *The dangers of Decentralization* Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington DC.
- HUAMANI, G.; MOSCOSO, M.; y URTEAGA, P.** 1988. *Rondas campesinas de Cajamarca: La construcción de una alternativa.* Debate Agrario, 3, CEPES (Centro de Estudios Sociales), Lima, julio-septiembre.
- IFAD [INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT].** 1993. **The state of world rural poverty. A profile of Latin America and the Caribbean.** IFAD:Rome. 92 p.
- IICA.** 2002. Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas. IICA 2002
- IICA 2001.** Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural República Dominicana, noviembre de 2001.
- IICA 2001;** Nueva Ruralidad Serie Documentos conceptuales marzo 2001.
- IPARDES** (2001) Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social evaluación de los consejos municipales de desarrollo rural
- JACOBS, J.** 1985. *Cities and the wealth of Nations.* Principles of Economic Life. Vintage Books. Random House, New York, USA.
- KATZ, J.** 1999. *Structural reforms and technological behaviour: The sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s.* **EN:** International Workshop: The Political Economy of Technology in Developing Countries. Isle of Thorns Training Centre, Brighton, October.
- KLIKSBERG, B.** 1989. *¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias.* **EN:** ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina. pp. 131-180.
- KRUGMAN, P.** 1995. *Development, Geography and Economic Theory.* The MIT Press.
- LARRAÑAGA O.** Sin fecha. Ajuste macroeconómico, agricultura y pobreza rural: Chile en los 80.. IICA: Santiago. 36 p. Manuscrito.
- LASTRES, H.M.M., y CASSIOLATO, J.E.** 2001. *Globalização e os sistemas de inovação no Mercosul nos anos 90: implicações para políticas.* **EN:** Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais. Nadya Araujo Guimarães e Scott Martín (organizadores), São Paulo, Brasil.
- LAWSON, C., y LORENZ, E.** 1999. *Collective learning, tacit knowledge and regional innovation capacity.* Regional Studies, 33, 4, pp. 305-317. London.
- LEACH M., R. MEARNS E I. SCOONES.** 1997. Environmental entitlements: A framework for understanding the institutional dynamics of environmental change. IDS Discussion Paper 359. Institute for Development Studies, University of Sussex: Sussex. 39 p.
- LLISTERI, J.J.** 2000. Competitividad y desarrollo económico local. Documento de discusión. SDS/SME BID, marzo.
- LLORENS, J. L., F. ALBURQUERQUE, J. DEL CASTILLO.** 2002. Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina. BID: Washington.

- LÓPEZ R. Y A. VALDÉS.** 1997. Rural poverty in Latin America: Analytics, new empirical evidence, and policy. Report N° 16792-LAC Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank. The World Bank: Washington DC. 257 p.
- LOSCH, A.** 1940. *The Economics of Location*. Jena: Fischer. English translation, New Haven: Yale University Press, 1954.
- MAILLAT, D.** 1995. *Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy*. Entrepreneurship and Regional Development, 7. London.
- MARSHALL, 1920.** Principios de Economía.
- MASKELL, P., y MALMBERG, A.** 1999. *Localised learning and industrial competitiveness*. Cambridge Journal of Economics, 23, pp. 167-185. Cambridge Political Economy Society.
- MASKELL, P.; ESKELINEN, H.; HANNIBALSSON, I.; MALMBERG, A., and VATNE, E.** ---- Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies. Routledge Frontiers of Political Economy.
- MATHEWS, J.** 1989. *Age of Democracy: The Politics of Post-fordism*. Oxford: Oxford University Press.
- MIOR, L.C.** ---- A “Agricultura Familiar” e o “Rural não agrícola” como estratégias de desenvolvimento rural: Algumas controversias do debate. EPAGRI, Brasil.
- MONGE, C.** 1989. *Las demandas de los gremios campesinos en los 80*. Debate Agrario, 5. Lima, enero-marzo.
- MONTERO, C.; MAGGI, C., y PARRA, C.** 2001. *La industria del salmón en la X Región: un cluster globalizado*. Borrador, CEPAL, Santiago de Chile.
- MUNK RAVNBORG H.** 1996. Meaningful poverty measures. A precondition for analyzing and changing the poverty-environment relationship. Trabajo presentado al VII Encuentro Internacional de TIMISP “Impacto Ambiental de la Pobreza Rural, Impacto Social del Deterioro Ambiental. El rol de los instrumentos de desarrollo agrícola”. Turrialba, Costa Rica, 10-13 diciembre 1996.
- NORTH D.** 1990. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C.** 1998. *The new institutional economics and Third World development*. **EN:** The New Institutional Economics and Third World Development. Library of Congress Cataloging., pp.17-26.
- OSTROM, E.** 1996. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087. Pergamon, Great Britain.
- PANIAGUA A** (1994) Programa de desarrollo Agrícola Regional Articulado a Ciudades Intermedias PRODARCI perfil del Plan Piloto Proyecto PNUD/FAO/SNA/BOL/91/1010.
- PANIAGUA, A.** 1994. *Desarrollo Agrícola asociado a Ciudades Intermedias*. **EN:** Agroindustria y pequeña agricultura. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp. 85-110.
- PEREZ, C.** 2001. *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. **EN:** Revista de la CEPAL 75, Santiago de Chile, pp. 115-136.
- PEREZ, C.** 1990. *El nuevo patrón tecnológico microelectrónica y organización*. Presentado en el Ciclo de Conferencias sobre Ingeniería de la Gestión, Departamento de Investigación de Operaciones y Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo.
- PÉREZ-IRUELA, M., y JIMÉNEZ G., M. Del Mar.** 1994. *Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa LEADER*. Conselho Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociais Avanzados, Córdoba, pp. 89-107.
- PHELPS, P.M.** 2000. *Descentralización y ciudadanía*. Municipal Finance and Development Specialist. Interamerican Development Bank, Washington D.C., abril.
- PIORE, M.J., y SABEL, C.F.** 1984. *The Second Industrial Divide*. Basic Books, USA.
- PLAZA, O.; SEPULVEDA, S.** 1993. *Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la Equidad. Programa III*. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. IICA. San José, Costa Rica.
- PNDRS 2002** Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable Brasil
- PORTER, M.E.** 1998. *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, noviembre-diciembre, 77-90.
- RABELLOTI, R., y SCHMITZ, H.** 1997. *The internal heterogeneity of industrial districts in Italy, Brazil and México*. IDS Working Paper N° 59, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, forthcoming in Regional Studies.
- RAY, C.** 2000. *The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory*. Sociologia Ruralis Vol. 40, No. 2, April. European Society for Rural Sociology. ISSN 0038-0199.



- REARDON T. Y S. A. VOSTI.** 1997. Poverty-Environment links in rural areas of developing countries. En: S. A. Vosti y T. Reardon (editores) **Sustainability, growth and poverty alleviation**. The John Hopkins University Press: Baltimore. pp. 47 – 65.
- REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A.** (Editores) 2001. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America. Special Issue of *World Development* 29 (3): 395 – 573..
- REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A.** (Editores), 2002. Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges. *Development Policy Review* Vol. 20, N° 4 (September).
- REARDON, T.; BERDEGUÉ, J.A., y ESCOBAR, G.** 2001. *Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*. *World Development*, 29(3), marzo.
- RODRIK, D.** 1999. The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work. Policy Essay No. 24 . Overseas Development Council, Washington, D.C., USA.
- RUIZ, A.** 2002. El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Veracruz, México, Oct 2002. SAGARPA e IICA.
- SADOULET E Y A. DE JANVRY** 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press,
- SALAZAR, P.** WP en la serie DP
- SARACENO, Elena.** 2000. *Alternativas*. **EN:** Taller sobre desarrollo rural. Documentación. San Fernando de Henares, Madrid
- SCHARP J. S., AGNITSCH K., RYAN V. Y FLORA J.** 2002. Social infrastructure and community economic development strategies: the case of self-development and industrial recruitment in rural Iowa. *Journal of Rural Studies* 18: 405-417
- SCHEJTMAN A.** 1996. La heterogeneidad estructural del agro. En: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (comp.). **Una mirada social al campo. Compilación de la Cumbre Social Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:** Bogotá. pp 29-48.
- SCHEJTMAN, A.** 1980. *Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia*. Revista de la CEPAL No. 11, Santiago de Chile.
- SCHEJTMAN, A.** 1994. *Agroindustria y Transformación Productiva de la Pequeña Agricultura*. **EN:** Agroindustria y pequeña agricultura. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp.11-36.
- SCHEJTMAN, A.** 1997. *Peasants and structural adjustment in Latin America*. **IN:** Social movements in development. The challenge of globalization and democratization. International Political Economy Series. Macmillan Press Ltd., Great Britain, pp.126-152.
- SCHEJTMAN, A.** 1998. *Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional*. **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 139-166.
- SCHEJTMAN, A. Y J.A. BERDEGUÉ.** 2003. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago, Chile
- SCHMITZ, H.** 1998. *Responding to global competitive pressure: Local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. IDS Working Paper 82, Institute of Development Studies, ISBN 1 85864 252 3.
- SCHMITZ, H., y NADVI, K.** 1999. *Clustering and Industrialization: Introduction*. Institute of Development Studies, University of Sussex, UK. *World Development*, Vol. 27, N° 9, pp. 1503-1514.
- SCOTT, A. J.** 1998. Regions and the World economy. The coming shape of global production, competition, and political order. Oxford University Press. Great Britain.
- SCOTT, Allen J.** 1998. Regions and the World economy. The coming shape of global production, competition, and political order. Oxford University Press. Great Britain.
- SEDESOL**, 250 Microregiones Mexico
- SEN, A.** 2000. Development as Freedom. Anchor Books: New York.
- SEPULVEDA, S.; CASTRO, A.; ROJAS, P.** 1998. Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos 4. IICA. Coronado, Costa Rica.
- SEPULVEDA, S.; CASTRO, A.; ROJAS, P.** 1998. Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos 4. IICA. Coronado, Costa Rica
- SILVA, V.** 1994. *Notas sobre la acción regional (subnacional) en el tema de los recursos humanos*. CEPAL/ILPES, Documento 94/20, Santiago de Chile.
- STERN** 1992 Rondas campesinas del Norte del Perú

- STORPER, M., y SALAIS, R.** 1997. *Worlds of Production. The Action Framework of the Economy.* Harvard University Press, England.
- SUMPSI, José M<sup>a</sup>.** 2000. *Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea.* **EN:** Taller sobre desarrollo rural. Documentación. San Fernando de Henares, Madrid
- TENDLER, J., and AMORIM, M.** 1996. *Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand.* World Development, Vol. 24, No. 3, pp. 407-426.
- TENDLER, Judith.** 1997. *Good government in the Tropics.* The Johns Hopkins Studies in Development. The Johns Hopkins University Press. England.
- URIOSTE M. Y BALDOMAR, L.** 1999. *Participación Popular, Descentralización y Ley de Tierras: Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en Bolivia.* Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, FAO-RIMISP, Cocoyoc, México.
- VALDÉS A. Y T. WIENS.** 1996. *Rural poverty in Latin America and the Caribbean.* Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Manuscript. 29 p.
- VARGAS DEL VALLE, R.** 1999. *Seminario 'Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas'.* FAO-RIMISP, Santiago, Chile.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A.** 1999. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno.* Pirámide, Madrid, España.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A.** 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Universidad Autónoma de Madrid, documento preparado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.
- VON HALDERNWANG, C.** 1997. *Descentralización, fases de ajuste y legitimación.* **EN:** Diálogo científico. Instituto de Colaboración Científica, Tübingen. Vol. 6 – No. 2, pp.9-26.
- WORLD BANK,** 2002. *Reaching the rural poor. Corporate rural strategy of the World Bank (draft).* World Bank: Washington DC.
- ZAMOSC, L.** 1986. *The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association 1967-1981.* Cambridge: Cambridge University Press.
- ZAMOSC, L.** 1990a. *The political crisis and the prospects for rural democracy in Colombia: The challenge of rural democratization: perspectives from Latin America and the Philippines.* The Journal of Development Studies, Vol. 26, No. 4, pp. 44-78.
- ZAMOSC, L.** 1990b. *Luchas campesinas y reforma agraria: un análisis comparado de la Sierra ecuatoriana y la Costa Atlántica colombiana.* Agricultura y Sociedad, No. 56 (julio-septiembre), pp. 201-79.